CA1 YC24 -L32



Digitized by the Internet Archive in 2023 with funding from University of Toronto





Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and
Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Thursday, April 21, 1988 Tuesday, April 26, 1988 Thursday, April 28, 1988 Tuesday, May 3, 1988

Issue No. 72

Thirthieth, Thirty-first, Thirty-second and Thirty-third proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, and to amend other Acts in consequence thereof

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Le jeudi 21 avril 1988 Le mardi 26 avril 1988 Le jeudi 28 avril 1988 Le mardi 3 mai 1988

Fascicule nº 72

Trentième, trente et unième, trente-deuxième et trentetroisième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration 1976 et d'autres lois en conséquence

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, Chairman

The Honourable Nathan Nurgitz, Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Anderson *Murray
Cogger (or Doody)
Doyle Perrault
Fairbairn Robertson
Grafstein Spivak
Hébert Stanbury
*MacEachen

(Quorum 4)

(or Frith)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grafstein for that of the Honourable Senator Hastings (April 18, 1988).

The name of the Honourable Senator Gigantès for that of the Honourable Senator Lewis (April 18, 1988).

The name of the Honourable Senator Anderson for that of the Honourable Senator Gigantès (April 19, 1988).

The name of the Honourable Senator Perrault for that of the Honourable Senator Fairbairn (April 19, 1988).

The name of the Honourable Senator Cools for that of the Honourable Senator Perrault (April 19, 1988).

The name of the Honourable Senator Lewis for that of the Honourable Senator Cools (April 20, 1988).

The name of the Honourable Senator Macquarrie for that of the Honourable Senator Rossiter (April 22, 1988).

The name of the Honourable Senator Fairbairn for that of the Honourable Senator Anderson (April 26, 1988).

The name of the Honourable Senator Robertson for that of the Honourable Senator Ottenheimer (April 26, 1988).

The name of the Honourable Senator Perrault for that of the Honourable Senator Lewis (April 27, 1988).

The name of the Honourable Senator Anderson for that of the Honourable Senator Grafstein (April 27, 1988).

The name of the Honourable Senator Nurgitz for that of the Honourable Senator Macquarrie (April 28, 1988).

The name of the Honourable Senator Grafstein for that of the Honourable Senator Buckwold (May 3, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Anderson *Murray
Cogger (or Doody)
Doyle Perrault
Fairbairn Robertson
Grafstein Spivak
Hébert Stanbury
*MacEachen

(or Frith)
(Ouorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein substitué à celui de l'honorable sénateur Hastings (le 18 avril 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis (le 18 avril 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Anderson substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès (le 19 avril 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Perrault substitué à celui de l'honorable sénatrice Fairbairn (le 19 avril 1988).

Le nom de l'honorable sénatrice Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault (le 19 avril 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Lewis substitué à celui de l'honorable sénatrice Cools (le 20 avril 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Macquarrie substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter (le 22 avril 1988).

Le nom de l'honorable sénatrice Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Anderson (le 26 avril 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Robertson substitué à celui de l'honorable sénateur Ottenheimer (le 26 avril 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Perrault substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis (le 27 avril 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Anderson substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (le 27 avril 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui de l'honorable sénateur Macquarrie (le 28 avril 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein substitué à celui de l'honorable sénateur Buckwold (le 3 mai 1988).

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate by the Oueen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate



MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 21, 1988 (99)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera*, at 9:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Cogger, Doyle, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, Rossiter, Spivak and Stanbury. (10)

In attendance: From the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer. From the Canada Employment and Immigration Commission: Mr. Raphael Girard, Coordinator, Refugees Affairs.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987, resumed consideration of Bill C-55, intituled "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The Committee considered certain draft proposals for its report.

It was agreed-

That the Clerk invite immediately Mr. Girard to apear this day before the Committee to explain certain sections of the Rill

Mr. Girard, having arrived, answered questions.

At 12:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, APRIL 26, 1988 (100)

MORNING SESSION

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera* at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Hébert, Lewis, Macquarrie, Robertson and Stanbury. (8)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987, resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend others Acts in consequence thereof."

The Committee considered certain draft proposals for its report.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 21 AVRIL 1988 (99)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Cogger, Doyle, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, Rossiter, Spivak et Stanbury. (10)

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: M^{mc} Margaret Young, attachée de recherche. De la Commission de l'emploi et de l'immigation du Canada: M. Raphael Girard, coordonnateur, Reconnaissance du statut de réfugié.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55, intitulé «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence».

Le Comité étudie certains projets de propositions à insérer dans son rapport.

Il est convenu que le greffier invite immédiatement M. Girard à témoigner aujourd'hui devant le Comité pour expliquer certains articles du projet de loi.

À son arrivée, M. Girard répond aux questions.

À 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 26 AVRIL 1988 (100)

SÉANCE DU MATIN

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Hébert, Lewis, Macquarrie, Robertson et Stanbury. (8)

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Mmes Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55, intitulé «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence».

Le Comité étudie certains projets de proposition à insérer dans son rapport.

À 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

TUESDAY, APRIL 26, 1988 (101)

AFTERNOON SESSION

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera* at 3:45 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman and Robertson. (9)

In attendance: From the Library of Parliament: Katherine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987, resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigraion Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The Committee considered certain draft proposals for its report.

At 5:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

LE MARDI 26 AVRIL 1988 (101)

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à huis clos à 15 h 45, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman et Robertson. (9)

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Mmes Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55, intitulé «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence».

Le Comité étudie certains projets de proposition à insérer dans son rapport.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

THURSDAY, APRIL 28, 1988 (102)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera* at 9:40 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Hébert, Neiman, Nurgitz, Perrault, Robertson, Spivak and Stanbury. (12)

In attendance: From the Library of Parliament: Katherine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Chairman recommended to the Committee that it hear Mr. John Giokas of the Canadian Bar Association on Tuesday, May 3, 1988 at 11:00 a.m., in explanation of certain aspects of Bill C-55.

It was-

Agreed, that the Committee hear Mr. Giokas in accordance with the recommendation of the Chairman.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987, resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

LE JEUDI 28 AVRIL 1988 (102)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 40, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Hébert, Neiman, Nurgitz, Perrault, Robertson, Spivak et Stanbury. (12)

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Mmes Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

La présidente recommande au Comité d'entendre, le mardi 3 mai 1988, à 11 heures, le témoignage de M. John Giokas, de l'Association du Barreau canadien, qui expliquera certains aspects du projet de loi C-55.

Il est convenu que le Comité entendra M. Giokas, conformément à la recommandation de la présidente.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55, intitulé «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence». The Committee considered certain draft proposals for its

At 11:05 a.m., the Committee adjourned until Tuesday, May 3, 1988 at 11:00 a.m.

ATTEST:

Le Comité étudie certains projets de proposition à insérer dans son rapport.

À 11 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 3 mai 1988, à 11 heures.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité

Denis Bouffard

Acting Clerk of the Committee

TUESDAY, MAY 3, 1988

(103)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:00 a.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Cogger, Doyle, Fairbairn, Frith, Grafstein, Hébert, Nurgitz and Robertson. (9)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Bar Association:

Mr. Andrew Roman, Co-Vice President, Administrative Law Section and

Mr. Robert Horwood, Member.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987, resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

Mr. Andrew Roman made a statement and with the other witness answered questions.

At 12:00 noon, the Committee proceeded in camera.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

LE MARDI 3 MAI 1988

(103)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la sous-présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Cogger, Doyle, Fairbairn, Frith, Grafstein, Hébert, Nurgitz et Robertson. (9)

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Mmes Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association du Barreau canadien:

M. Andrew Roman, co-vice-président, Section droit administratif, et

M. Robert Horwood, membre.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence».

M. Andrew Roman fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 12 heures, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

À 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 3, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other acts in consequence thereof, met this day at 11 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (Deputy Chairman) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, our witnesses this morning are from the Canadian Bar Association. They are Mr. Andrew Roman, Co-Vice President of the Administrative Law Section and Dr. Robert Horwood, a member of the Administrative Law Section. My understanding is that Mr. Roman would like to address us for about 15 minutes, after which time both he and Dr. Horwood would be available for any questions from members of the committee. Mr. Roman, would you like to proceed?

Mr. Andrew Roman, Co-Vice President, Administrative Law Section, Canadian Bar Association: Thank you very much, Mr. Chairman. Dr. Horwood and I are with the Public Interest Advocacy Centre, he in the Ottawa office and I in the Toronto office. We were asked by the Administrative Law Section of the Canadian Bar Association to prepare this brief. It has been through the Admin. Law Section, also through the Legislation Committee, and last Friday it passed through the National Executive, so it is the unanimous brief of the Canadian Bar Association you are getting here.

Having said that, I would point out that there are a couple of gremlins that crept into the computer, and I would like to change our national consensus, if I could. On page 2 of the English version there is a heading, "A Recent Practice of Firing Entire Tribunals". In the second line of that first paragraph under that heading where you see the acronym CITT, that is an error. I will explain what that is when I come to it. There are also a couple of sections that have been omitted at the end

The Canadian Bar Association has already made submissions concerning this bill from an immigration law aspect. We are not immigration lawyers and have nothing to add to that. We are basically administrative lawyers and are looking at it from that standpoint.

We have two concerns with the process that is being employed here as tribunals are being changed around. First of all, there are something like 49 or 50 members of the current Immigration Appeal Board. We phoned the board this morning and they were not quite sure of the numbers but it is either 49 or 50. The new board that is being created will have 120 members, but they will not necessarily be able to find any positions on the new board of 120 for the 50 who are on the current Immigration Appeal Board.

TÉMOIGNAGES

Le mardi 3 mai 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été déférée l'étude du projet de loi C-55, loi modifiant la *Loi sur l'immigration de 1976* et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (vice-président) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous entendrons aujourd'hui les représentants de l'Association du Bareau canadien. Je vous présente donc MM. Andrew Roman et Robert Horwood, respectivement co-vice-président et membre de la Section du droit administratif de l'Association. On me signale que M. Roman a l'intention de présenter un bref exposé d'une quinzaine de minutes, après quoi, lui et son collègue, le D' Horwood, répondront aux questions que vous voudrez bien leur poser. Monsieur Roman, veuillez prendre la parole, s'il vous plaît.

M. Andrew Roman, co-vice-président de la Section du droit administratif, Association du Barreau canadien: Merci beaucoup, monsieur le président. Le D' Horwood et moi-même sommes tous deux rattachés au Centre pour la défense de l'intérêt public, lui à Ottawa et moi à Toronto. C'est la Section du droit administratif de l'Association du Barreau canadien qui nous a demandé de préparer ce mémoire. Comme il a été adopté successivement par la Section du droit administratif, le Comité sur la législation et, vendredi dernier, par notre Comité exécutif national, on peut donc dire qu'il a reçu l'approbation unanime de toute l'Association du Barreau canadien.

Cela étant dit, je vous signale que quelques erreurs se sont glissées dans la transcription informatique; j'aimerais donc apporter quelques changements à notre consensus national, si vous me le permettez. A la page 2 de la version anglaise, sous la rubrique «A Recent Practice of Firing Entire Tribunals», à la deuxième ligne du permier paragraphe, dans le titre où apparaît l'acronyme CITT, il y a une erreur. je vous expliquerai ce qui en est, lorsque le moment sera venu d'aborder ce point. Quelques paragraphes ont également été omis.

L'Association du Barreau canadien a déjà fait valoir son point de vue concernant l'aspect juridique des dispositions touchant l'immigration proprement dite. N'étant pas des experts en matière d'immigration, nous n'avons rien à ajouter concernant cet aspect. Nous sommes essentiellement des praticiens du droit administratif et c'est à ce titre que nous avons examiné ce projet de loi.

Nous aimerions soulever deux points touchant la manière dont on entend modifier la composition des tribunaux. Signalons tout d'abord que la Commission d'appel de l'immigration compte actuellement quelque chose comme 49 ou 50 membres. Nous avons téléphoné à la Commission ce matin, et les préposés ne semblaient pas trop savoir s'il y en avait 49 ou 50. La nouvelle Commission qui sera créée aura 120 membres, mais même avec ces 120 nouveaux postes, on ne semble—pas être

So our two concerns are, first of all, the firing without cause of all of the incumbent members of the tribunal, and the removal of any cause of action for wrongful dismissal or other compensatory relief which such fired board members may have

I should apologize at the outset that this brief we have submitted covers two pieces of legislation. We wanted to clear both of these through our association at the same time because they both have the same provision, even though your immediate concern is only with Bill C-55. Bill C-110 is not here yet but perhaps it will be before too long. I would suggest it demonstrates one thing that is important. Whatever theory went into the drafting of Bill C-55, it is not an isolated incident because it is being repeated in Bill C-110. So Bill C-55 is functioning to some extent as a precedent for Bill C-110.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, I would like to interrupt the witness at this point. I know it is unusual to do so, but I think we are not seized of Bill C-110. It may never come to this place. I think the witnesses, with your consent, could limit themselves to Bill C-55, which is the matter before us. If the argumentation cannot stand on its own fours with respect to Bill C-55, Mr. Chairman, then it is not really information we can have. If the witness wants to make a general comment at the end, I don't think we are here to preclude him from doing that but I think our purpose here is quite narrow. It was extraordinary to allow another witness in after we had completed our evidence. We really want to deal with this in an appropriate fashion, and I raise this only as a question of procedure and not a question of substance.

Mr. Roman: I quite agree.

Senator Frith: The witness is just explaining why he has got Bill C-110 here.

Mr. Roman: Yes.

The Deputy Chairman: And, without question, if, as and when Bill C-110 arrives we can either resurrect your brief, Mr. Roman, or resurrect you or perhaps we will have established a precedent by which we can just take note of what we did on Bill C-55. Could you just limit yourself to comments with respect to Bill C-55?

Mr. Roman: Yes, Mr. Chairman, that was my intention. Our concern is that the way in which this transition is being done to replace the board is unfair to those individuals who are on the current board and will discourage qualified and competent people from accepting appointments to federal tribunals.

[Traduction]

en mesure de garantir le réinstallation des 50 membres de l'actuelle Commission d'appel de l'immigration.

Nos critiques porteront donc sur les deux points suivants, à savoir le congédiement, sans motif, des titulaires actuels du tribunal et la suppression de tout droit de poursuite pour congédiement abusif ou de tout autre recours en dédommagement que pourraient avoir ces membres destitués.

Je devrais d'abord m'excuser du fait que ce mémoire traite de deux mesures législatives. Nous voulions nous prononcer sur les deux en même temps parce qu'elles contiennent toutes deux la même disposition. Je conviens toutefois que votre préoccupation immédiate se limite au projet de loi C-55, n'ayant pas encore été saisi du projet de loi C-110, ce qui ne devrait pas tarder. Cela illustre, selon moi, une chose importante. Quels que soient les principes qui aient présidé à la rédaction du projet de loi C-55, on n'en a pas fait en cas d'exception, car on les retrouve aussi dans le projet de loi C-110. Le projet de loi C-55 constitue donc un précédent qui est repris dans le projet de loi C-110.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, permettezmoi d'interrompre le témoin. Je sais que nous ne le faisons pas de coutume, mais je ne crois pas que nous soyons encore saisi du projet de loi C-110. Ce ne sera peut-être jamais le cas. Si vous y consentez, les témoins pourraient, s'en tenir au projet de loi C-55, que nous avons le mandat d'étudier. Si les arguments des témoins ne tiennent pas s'ils doivent se limiter au projet de loi C-55, monsieur le président, ils ne sont pas recevables. Si les témoins veulent apporter un commentaire général à la fin de la séance, nous ne pouvons les en empêcher, mais le but de notre présence ici est plutôt restreint, sauf erreur. C'était déjà un privilège de d'entendre un autre témoin après avoir terminé l'audition des témoignages. Quoi qu'il en soit, nous aimerions bien agir comme il se doit. Qu'on m'interprète bien, le point que je soulève ici ne concerne que—la procédure et non le fond de la question.

M. Roman: D'accord.

Le sénateur Frith: Le témoin voulait simplement nous expliquer pourquoi il était question du projet de loi C-110 dans son mémoire.

M. Roman: Vous avez raison.

Le vice-président: Sans plus de procès, si nous le jugeons à propos, au moment où nous serons saisi du projet de loi C-100, nous essaierons de retracer votre mémoire ou de vous convoquer à nouveau. A moins que nous décidions alors de créer un précédent et de reproduire tout simplement vos interventions sur le projet de loi C-55. Pourriez-vous, s'il vous plaît, vous en tenir au projet de loi C-55?

M. Roman: Oui, monsieur le président, c'était là mon intention. Ce que nous préoccupe, c'est la façon dont on entend procéder à la transition entre l'ancienne et la nouvelle Commission, que nous trouvons injuste envers les membres actuels de la Commission; nous craignons entre autres que cela dissuade certaines personnes par ailleurs compétentes et aptes à remplir ce genre de poste, d'accepter des nominations dans les tribunaux fédéraux.

We discuss in our brief the fairly short history of this type of step which seems to have started with the Restrictive Trade Practices Commission and the fact that when that was closed down a person commenced a wrongful dismissal action. That action has not yet been tried, to the best of our knowledge—there are settlement discussions taking place—but we would infer from that, that that action may have been what encouraged or stimulated the provision in Bill C-55 which precludes anyone from bringing an action for wrongful dismissal. To the best of our knowledge that is a unique provision, without precedent.

Some of you will recall reading in the newspapers that on March 8 a case called *Sethi* was before the Federal Court, and Madam Justice Reed ruled that the kind of mass firing taking place there created a reasonable apprehension of bias on the part of the present Immigration Appeal Board members. On the one hand the members are required to decide immigration appeals in which the government is a party, and on the other the government has told board members of their potential immediate dismissal.

Senator Frith: I am sorry to bother you again but you are now at page 2 and you were going to tell us what the mistake was about the acronym CITT.

Mr. Roman: I am sorry. You are right. I skipped right by that. It was that it is not the CITT that is incumbent. That is a new board that is going to be created. Now I have to get into Bill C-110 briefly, but the board that is being created there replaces the Import Tribunal, the Clothing and Textile Board and the Tariff Board with one board, the acronym for which is CITT, the Canadian International Trade Tribunal.

Senator Frith: Thank you. Sorry for the interruption.

Mr. Roman: So in the Sethi case the concern was that this might create an appearance of bias because some of the members of the current board might find that there was an incentive to favour the government in immigration cases so as to improve their prospects of being appointed to the new tribunal. This case is now under appeal but it does illustrate the close connection between the concepts of impartiality and the tradition of independence enjoyed by members of administrative tribunals.

About a week later, on March 15, the Tariff Board stated a case to the Federal Court asking whether the corresponding provisions of Bill C-110 raise a reasonable apprehension of bias. Again, I don't want to get into Bill C-110 but I think you will appreciate that Bill C-55 is not any longer an isolated example. That is the only reason why I mention it.

[Traduction]

Nous rappelons dans notre mémoire l'historique assez récent de ce genre de mesures. Elles semblent avoir débuté avec l'abolition de la Commission des pratiques restrictives du commerce, qui a donné lieu à l'institution d'une poursuite en dommage pour congédiement abusif. L'affaire n'a pas encore été entendue, à notre connaissance. Des discussions en vue d'un règlement seraient en cours actuellement, mais nous présumons que c'est cette poursuite qui a incité ou poussé le gouvernement à inclure, dans le projet de loi C-55, cette disposition qui empêchera quiconque d'intenter des poursuites pour congédiement abusif. Sauf erreur, cette disposition est exceptionnelle et ne s'appuie sur aucun précédent.

Certains d'entre vous se souviendront peut-être de l'affaire Sethi qui a été entendue par la Cour fédérale, et qui a été rapportée dans les journeaux du 8 mars. Dans cette cause, Madame le juge Reed a établi que les congédiements massifs dont il était question justifiaient le tribunal de craindre que les membres de l'actuelle Commission n'aient pas été tout à fait impartiaux. D'une part, ces membres étaient requis de rendre des décisions sur des dossiers d'immigration portés en appel et auxquels le gouvernement était partie, et d'autre part, ce même gouvernement leur annonçait qu'ils seraient peut-être bientôt congédiés.

Le sénateur Frith: Je regrette de vous interrompre à nouveau, mais pendant que voux discutez de la page 2 de votre mémoire, je vous rappelle que ous deviez nous expliquer l'erreur se rapportant à l'acronyme CITT.

M. Roman: Vous avez raison, je m'en excuse, j'avais oublié. L'erreur, c'est qu'il ne s'agit pas du CITT. Il s'agit plutôt d'une nouvelle commission qui va être créée. Je m'excuse mais je dois vous référer au projet de loi C-110 un instant. Cette nouvelle commission remplacera le Tribunal canadien des importations, la Commission du textile et du vêtement et la Commission du tarif. L'acronyme CITT désigne le Canadian International Trade Tribunal. Le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE).

Le sénateur Frith: Merci, excusez-mois de vous avoir interrompu.

M. Roman: Donc, dans l'affaire Sethi, on craignait que cette situation crée une présomption de parti-pris, puisque certains des membres de l'actuelle Commission auraient pu trouver avantage à favoriser le point de vue du gouvernement dans certains dossiers d'immigration pour améliorer leurs chances d'être choisis pour siéger au nouveau tribunal. Cette cause est actuellement en appel, mais elle illustre néanmoins les liens étroits qui existent entre les principes d'impartialité et l'indépendance traditionnelle dont ont toujours joui les membres des tribunaux administratifs.

Il y a environ une semaine, le 15 mars plus précisément, la Commission du tarif à porté une affaire devant la Cour fédérale lui demandant de déterminer si les dispositions correspondantes contenues dans le projet de loi C-110 soulevaient une appréhension raisonnable d'impartialité. Je le repète, je n'ai pas l'intention de traiter ici du projet de loi C-110, mais vous constaterez, j'en suis sûr, que le projet de loi C-55 ne constitue pas un cas exceptionnel à cet égard. C'est uniquement pour cette raison que je fais allusion aux deux projets de loi.

It is our view that anyone who has been rendered redundant as a result of a large number of boards being collapsed into one, or the functions of a board being changed very substantially, should be compensated fairly for the loss of the remainder of his or her term of appointment. However, where in a case such as Bill C-55 you are dealing with a small board being closed down to create a larger board, different considerations would seem to apply because there is no game of musical chairs, there is no shortage of space.

Normally members of the old board would be expected to complete their terms and these people have often foregone alternative career choices in order to provide a valuable and often thankless service to the public. In our view they should receive fair compensation if through no fault of their own the legislative policy is changed.

We also believe that Bill C-55 should set out clearly the criteria for the selection of those members of the defunct board who will be reappointed. These criteria should be applied objectively and politically impartially. Note that we are not suggesting what these criteria are. That is a political matter on which we take no position. We are saying, however, that they should be applied objectively and impartially.

One of the concerns is that if you dismiss some existing board members without any real cause or without any dissatisfaction with their performance, and without any means of compensation, this suggests that your unarticulated purpose may be simply to get rid of them and to replace them with new appointments while avoiding the political risk of losing lawsuits. This is a matter of serious concern. The Law Reform Commission has criticized this process. This is set out on page 5 of our brief. I won't go through it. I will just leave that for you to read.

If these provisions in Bill C-55 become the law, then a new practice for quasi-judicial regulatory appointments may be that those who were appointed by the "blue" team can acceptably be fired without compensation by the "red" one or the "yellow" one or whoever comes into power. If that begins to happen, then life on a federal board, commission or tribunal will become in Hobbes' phrase, "nasty, brutish and short".

It is contrary to well-established Canadian tradition to fire by reorganization all members of an independent tribunal appointed by a former government. If the regulatory policies enshrined in the acts currently governing the Immigration Appeal Board, and the three boards with respect to imports and tariffs, just as an example, then it is unfair to blame the incumbent members of those boards for applying faithfully what is an unsatisfactory law. Regulatory tradition would suggest that these incumbents be given a fair chance to apply the new policy in good faith rather than assuming that they are incompetent or unwilling to do so. Independence of thought and action is not likely to be encouraged as a climate of job insecurity.

[Traduction]

Nous croyons que toute personne dont le poste a été déclaré excédentaire à l'occasion d'une des nombreuses fusions de tribunaux, ou lors d'un changement radical de la vocation du tribunal où elle était employée, devrait avoir droit à une indemnisation raisonnable en cas d'interruption prématurée de son mandat. Mais lorsque, comme dans le cas visé par le projet de loi C-55, une petite commission est abolie parce qu'on en crée une plus grande, d'autres facteurs devraient entrer en jeu, car l'on ne, joue pas à la chaise musicale quand les postes ne manquent pas.

Il serait normal que les membres de l'ancienne commission terminent leur mandat, eux qui ont souvent refusé de se réorienter pour continuer de rendre des services précieux mais souvent peu appréciés à la population. Ils devraient avoir droit, à notre avis, à une indemnisation raisonnable si, sans qu'il en soit de leur faute, la loi a changé.

Nous croyons aussi que le projet de loi C-55 devrait définir clairement les critères de sélection qui seront utilisés pour la réintégration des membres de la défunte commission. Ces critères devraient être appliqués objectivement et sans partisanerie. Nous vous signalons que nous n'avons pas l'intention de vous suggérer quoi que ce soit à cet égard. Il s'agit là d'un point de politique sur lequel nous préférons ne pas nous prononcer. Tout ce que nous disons, c'est qu'ils devraient être appliqués objectivement et impartialement.

Lorsque le gouvernement destitue un membre d'une commission sans lui donner de raison valable et sans qu'il soit insatisfait de son rendement, et ce, sans indemnisation, il y a lieu de se demander si son but inavoué n'est pas simplement de s'en débarasser et de le remplacer par quelqu'un autre, et d'éviter d'être débouté devant les tribunaux. Il y a vraiment lieu de s'inquiéter là-dessus. La Commission de réforme du droit à émis des réserves concernant cette façon de procéder. Il en est question à la page 5 de notre mémoire. Je vous laisse le soin de lire ce qui en est.

Si les dispositions du projet de loi C-55 ont un jour force de loi, il se pourrait qu'en vertu d'une nouvelle pratique de nomination des membres des offices quasi-judiciaires de réglementation, on décide de remplacer l'équipe nommée par les «bleus» par celle des «rouges» ou des «jaunes», selon le parti qui serait au pouvoir. En l'occurrence, la vie au sein de ces offices, commissions ou tribunaux fédéraux deviendrait, comme le dirait Hobbes, «désagréable, insignifiante et brève».

Le congédiement, par le biais d'une réorganisation, de tous les membres d'un tribunal indépendant nommé par un gouvernement précédent, va à l'encontre d'une tradition canadienne bien ancrée. Si les politiques réglementaires qui accompagnent les lois régissant présentement la Commission d'appel de l'immigration et les trois commissions actuellement chargées de réglementer les importations et les tarifs nécessitent une réforme, il serait injuste de s'attaquer aux membres de ces commissions simplement parce qu'ils ont appliqué fidèlement une loi qui n'était pas satisfaisante. Dans le respect de la tradition réglementaire, il faut permettre aux membres titulaires d'un tribunal administratif d'appliquer la nouvelle législation be bonne foi, plutôt que de présumer qu'ils n'en ont pas la

We now have an argument there dealing with constitutional validity, and I will leave you to read that because nothing puts people to sleep faster than arguments of constitutional law.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, we are interested in that issue.

Mr. Roman: You are?

Senator Grafstein: Yes. I think we are fundamentally interested in it. I don't mind your brushing over the administrative directive of the Law Reform Commission, but you have dealt with it in your brief and I would like to hear what you have to say on that.

Mr. Roman: Thank you. We start by saying that this is an area of constitutional law where there is no great certainty. We say that it is "particularly vexed". What we are dealing with is removing a cause of action for wrongful dismissal. In MacDonald v. Vapor Canada the Supreme Court of Canada stated that the federal government could not create a civil cause of action unless it was incidental to an otherwise valid federal law. The court did suggest that a federal civil remedy might be valid if connected with a regulatory scheme administered by a federal agency. This suggestion has been taken up by both the Federal and the Ontario Courts of Appeal under the Competition Act.

The Constitution explicitly gives the federal government legislative competence to enact immigration and refugee determination policies and procedures, but the removal of any civil cause of action for wrongful dismissal by board members is not, in our view, inextricably tied to the statutory purposes; nor is it incidental to the bill's regulatory scheme.

The question arises, therefore, as to whether the federal government can validly remove a civil cause of action if it could not validly create it. One would think that if the federal government cannot create new rights in this manner, then a fortiori it cannot extinguish existing rights.

We also have a Charter argument, the second part of this, which is based on recent caselaw suggesting that section 15 or section 7 of the Charter may prevent common law causes of action from being extinguished by statute without substitution of alternative means of compensation.

If the federal government has jurisdiction under section 91 of the Constitution Act to remove fired board members' rights to sue, the Charter may overrule this unless an alternative means of redress or some compensatory benefits are provided.

[Traduction]

compétence ou la volonté. Un climat d'insécurité ne favorise ni la liberté de pensée ni la liberté d'action.

Nous soulevons aussi un autre argument qui met en doute la constitutionnalité du projet de loi C-55, mais je vous laisse le soin de lire ce qui ent est dans notre mémoire, car rien n'est plus endormant que d'entendre des arguments sur le droit constitutionnel.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, cette question nous intéresse.

M. Roman: Vraiment?

Le sénateur Grafstein: Certainement. Cette question nous intéresse profondément. Je ne vois aucune objection à ce que vous effleuriez la directive administrative de la Commission de réforme du droit, mais vu que vous avez abordé cette question dans votre mémoire, j'aimerais bien entendre ce que vous avez à dire.

M. Roman: Merci. Nous débutons en disant que cet aspect du droit constitutionnel est assez flou. Nous disons qu'il est «particulièrement controversé». Nos réserves portent plus précisément sur la suppression du droit de poursuite en cas de congédiement abusif. Dans l'affaire MacDonald c. Vapor Canada, la Cour suprême du Canada a établi que le gouvernement fédéral ne pouvait créer un droit de poursuite civile à moins que celui-ci ne soit prévu dans une autre loi fédérale par ailleurs valide. Cette cour a laissé entendre qu'un recours civil du gouvernement fédéral pourrait être valide à la condition de porter sur une réglementation appliquée par un organisme fédéral. Cet argument a été retenu tant par la Cour fédérale d'appel que par la Cour d'appel de l'Ontario aux termes de la Loi sur la concurrence.

La Constitution donne expressément au gouvernement fédéral le pouvoir de légiférer dans le but d'édicter les politiques et les procédures afférentes à l'immigration et à la détermination du statut de réfugié, mais nous ne croyon pas que le fait d'enlever aux membres Commission le droit de poursuivre le gouvernement en cas de congédiement abusif soit indiscutablement liés aux fins statutaires visées par ce projet de loi ni qu'il découle des règlements y afférents.

Il convient alors de se demander si le gouvernement fédéral peut validement supprimer un droit de poursuite civile, s'il ne peut le créer. On pourrait croire que si le gouvernement fédéral n'a pas ce pouvoir de créer des nouveaux droits, il ne peut a fortiori non plus éteindre des droits existants.

Nous invoquons aussi un autre argument mettant en cause la Charte des droits; cet argument se fonde sur une jurisprudence récente où l'on avait invoque que les articles 15 ou 7 de la Charte peuvent empêcher l'extinction par une loi de certains droits de poursuite reconnus par la common law si ces droits ne sont pas remplacés par une forme quelconque de dédommagement.

Si l'article 91 de la Constitution donne au gouvernement fédéral le pouvoir de supprimer aux membres destitués des commissions le droit d'intenter des poursuites, la Charte pourrait abroger cette disposition à moins que l'octroi de dédommagements ou de prestations compensatoires ne soit prévu.

We set out here two examples, one recently from the Alberta Court of Queen's Bench and another from the Newfoundland Court of Appeal. Both of these courts concur that under the Charter one cannot deny a class of individuals a common law cause of action without any compensatory benefits. These two cases therefore suggest that this portion of Bill C-55 may be vulnerable to a Charter challenge since it does precisely that.

The two provisions of Bill C-55 that we have been discussing are disturbing. The firing of board members without compensation is arbitrary. The removal of right to sue for compensation is, in my view, mean spirited and unfair. Further, it decreases the likelihood that the most competent and qualified Canadians will accept positions on such boards. Acceptance of a position as a member of an administrative agency for a fixed term will now be understood to be subject to the whim of the government in power. If Canadians were aware of these provisions, I believe that most of them would find them unacceptable.

We have been discussing unfairness but, as we have also mentioned, it is questionable whether the federal government has the constitutional power to remove a civil cause of action which would otherwise be available. Even if it has, recent case-law suggests that the removal of a civil cause of action without compensatory statutory benefits offends section 15(1) and possibly section 7 of the Charter and is not saved by section 1.

Bill C-55 is currently before the Senate and is likely to be amended before coming back to the House of Commons. Our proposed amendments should include the following: first of all, the deletion of section 38(1); second, the replacement of section 38(1) by a transitional provision similar to section 100 of Bill C-72, the Official Languages Act, and we have copies of that which we can distribute. We say that incidentally this is the conventional transitional provision with respect to the continuance in office of judges and others holding independent office.

Then we would recommend the deletion of section 38(7) and amendment of section 38(4).

That concludes my remarks, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Thank you very much. Senator Grafstein.

Senator Grafstein: Thank you, Mr. Roman, this document is helpful. Just a couple of general questions before we get to the specifics. Did you make an analysis of the terms of the existing members? You say there are 50. Do you know roughly what their terms are or what they have left to run? Did you do any analysis on that?

[Traduction]

Nous citons ici deux exemples, dont une décision récente de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta et une autre de la Cour d'Appel de Terre-Neuve. Ces deux tribunaux ont tous deux admis qu'aux termes de la Charte, nulle catégorie de personnes ne peut être privée d'un droit de poursuite reconnu par la common law en l'absence de dédommagement. Les jugements rendus dans ces deux affaires nous portent à croire que cet article du projet de loi C-55 pourrait être déclaré inconstitutionnel en vertu de la Charte, s'il a un tel effet.

Ces deux dispositions du projet de loi C-55, dont nous avons discuté, sont préoccupantes. Le congédiement, sans dédommagement, des membres d'une commission est arbitraire. La suppression de leur droit de poursuite pour réclamer des dommages est, à mon avis, mal inspiré et injuste. Qui plus est, il écarte la possibilité qu'une bonne proportion de Canadiens compétents et aptes à remplir ce genre de mandat acceptent des postes à ces commissions. Ils se diront que le fait d'être nommés membres d'un organisme administratif pour une période de temps déterminée ne veut rien dire, son maintien dépendant du bon vouloir du gouvernement au pouvoir. Si les Canadiens étaient conscients de l'existence de telles dispositions, ils les jugeraient inacceptables.

Nous avons traité de l'injustice de ces dispositions, mais nous doutons aussi que la Constitution accorde au gouvernement fédéral le pouvoir de supprimer un droit de poursuite qui serait autrement valide. Même s'il en avait le pouvoir, la jurisprudence récente nous porte à croire que la suppression par une loi d'un droit de poursuite civile sans que des prestations compensatoires ne soient prévues va à l'encontre du paragraphe 15 (1) et peut-être aussi de l'article 7 de la Charte des droits et que cette suppression ne serait pas protégée par l'article 1.

Le projet de loi C-55 est actuellement entre les mains du Sénat et il sera vraisemblablement modifié avant d'être renvoyé à la Chambre des communes. Nous proposons les amendement suivants: premièrement, supprimer le paragraphe 38(1); deuxièmement, remplacer le paragraphe 38(1) par une disposition transitoire semblable à l'article 100 du projet de loi C-72, loi modifiant la Loi sur les langues officielles. Nous avons ici des copies de cet article qui pourraient être remises aux membres du comité. Incidemment, il s'agit d'une disposition transitoire utilisée couramment pour le maintien en poste des juges et des autres fonctionnaires indépendants.

Ensuite, nous recommandons de supprimer le paragraphe 38(7) et de modifier le paragraphe 38(4).

Je termine ici mon exposé, monsieur le président.

Le vice-président: Merci beaucoup. Sénateur Grafstein, à vous la parole.

Le sénateur Grafstein: Merci beaucoup, monsieur Roman. Ce document nous aidera sûrement. Je vous poserai d'abord quelques questions d'intérêt général, puis je passerai ensuite aux détails. Avez-vous préparé une analyse sur les mandats des membres actuels? Vous dites qu'il y en a 50. Savez-vous quelle est la longueur de leurs mandats et quelle portion de ces mandats n'est pas encore arrivée à échéance? Avez-vous étudié cet aspect?

Mr. Roman: No I didn't but I understand that they vary significantly because some have just been recently appointed and others were appointed some years ago and should be near the end of their term.

Senator Grafstein: So there is a wide range?

Mr. Roman: That's right.

Senator Grafstein: In any event, the new regime has places for 120.

Mr. Roman: That's right.

Senator Grafstein: So that even if the government wanted, as a proper function, to change the complexion or the diversity, it would still have a lot of room to do that. Is that a fair comment? You haven't mentioned that here.

Mr. Roman: No.

Senator Grafstein: What is the extent of the federal power to make appointments? One is the transition. I think it is right to make appointments that may have a different complexion from one regime to the other. You wouldn't deny successive governments the right to do that.

Mr. Roman: No, but the way that is normally done is that when someone's term is over they appoint someone whose philosophy is different, but they don't get rid of people in the middle of their term. The other thing that is missing here is—if I can just mentioned Bill C-110 because it is a common situation—where the government in deregulating or in streamlining is taking three or four boards and combining them into one. It is understandable that if you have boards that total, let's say, 30 members and you want a new board to consolidate them that has only 10, obviously all 30 of them are not going to have jobs. This is the flip side of that situation, though, because you are going from a small board to one that is more than twice as big.

Senator Grafstein: If it were the other case, what would be the proper constitutional and division of powers approach? Is it to pay all of the people for the balance of their term? Would that be the way out if the government chose to do that?

Mr. Roman: It is difficult for me to answer that question because it has not happened before, to my knowledge, or it doesn't happen very often. There is now before the courts the Holden case I alluded to earlier with respect to the Restrictive Trade Practices Commission. I don't think the law of wrongful dismissal, in which I am not an expert, has developed to the point of deciding what happens to members of administrative tribunals under these conditions. So I think it really comes down to a matter of tradition, and the tradition usually is that you finish your term.

Senator Grafstein: There is just one other area I would like to pursue, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Go ahead.

Senator Grafstein: I follow your argument with respect to the Charter and I follow your argument with respect to the [Traduction]

M. Roman: Non, mais je suppose que les mandats varient considérablement selon les dindividus, certains viennent à peine d'être nommés tandis que d'autres sont en poste depuis quelques années et sont sur le point de terminer leur mandat.

Le sénateur Grafstein: Il y a donc une telle différence?

M. Roman: Exactement.

Le sénateur Grafstein: De toute façon, il y a 120 postes dans le nouvel organisme.

M. Roman: Vous avez raison.

Le sénateur Grafstein: Donc, si le gouvernement voulait, comme il en a le droit, simplement changer la texture de son effectif ou le diversifier, il aurait encore bien des possibilités de le faire. Ai-je raison? Vous n'en avez pas parlé.

M. Roman: Non.

Le sénateur Grafstein: Dans quelle mesure le gouvernement fédéral a-t-il le pouvoir de faire des nominations? Il peut certainement en faire pour assurer une transition. C'est une bonne chose, je crois, de procéder à des nominations pour modifier la texture d'un effectif. Vous ne nierez pas qu'un gouvernement qui prend la relève a le droit de le faire, n'est-ce pas?

M. Roman: Non, mais normalement, on attend que le mandat arrive à échéance avant de nommer quelqu'un dont les idées concordent avec celles du gouvernement. On ne se débarasse pas de quelqu'un en plein milieu d'un mandat. L'autre lacune—et permettez-moi de citer ici encore le projet de loi C-110, car il traite d'une situation qui se produit fréquemment—concerne les cas où, par le biais d'une déréglementation ou d'une restructuration, trois ou quatre organismes sont fussionnés pour n'en former qu'un. Un peut comprendre le gouvernement de déclarer certains postes excédentaires lorsqu'en fusionnant une certain nombre d'organismes qui comptaient en tout 30 membres, on consolide l'effectif et on réduit le personnel à 10 membres. On fait l'inverse ici, car on passe d'une commission restreinte à une autre qui aura le double de membres.

Le sénateur Grafstein: Si on faisait le contraire, sur quels principes s'appuierait-on pour respecter la Constitution et le principe de la répartition des pouvoirs? Devrait-on dédommager tous ceux dont le mandat n'est pas terminé? Serait-ce la solution si le gouvernement décidait d'agir ainsi?

M. Roman: Il m'est difficile de répondre à cette question, car il ne s'est jamais présenté de telle situation, à ma connaissance. Du moins, il ne s'en présente pas souvent. Il y a aussi l'affaire Holden qui met en cause la Commission des pratiques restrictives du commerce, et qui est maintenant devant les tribunaux. J'en ai déjà parlé plus tôt. Je ne crois pas que la loi qui traite des congédiements abusifs, que je ne connais pas parfaitement bien, ait évolué au point d'établir le statut futur des membres des tribunaux administratifs qui se trouvent dans cette situation. Il faut dont s'en remettre à la tradition, qui veut normalement que le membre teraine son mandat.

Le sénateur Grafstein: Il y a simplement un autre point que j'aimerais soulever, monsieur le président.

Le vice-président: Allez-y.

Le sénateur Grafstein: Je vous ai bien saisi lorsque vous avez parlé de la Charte et de l'affaire Sethi. En réalité, vous

Sethi case. You have really given three major grounds. First was the apprehension of bias argument and all that that entails. Then you dealt with the compensatory issue with respect to the Charter and loss of rights, but I am not too clear on your argument on division of powers. I don't follow precisely how MacDonald v. Vapor Canada applies here. I see your argumentation but I really don't follow that. Could you just explain that a little more thoroughly?

Mr. Roman: Yes. It is the reverse of MacDonald v. Vapor Canada. That case, and some others, held that you can't create a cause of action. Causes of action are matters for the provinces. Now, this is the flip side of that and that is why I am saying this is a vexed area of law, because to the best of my knowledge this has not yet been decided where you are wiping out a cause of action. But it would seem to be an even stronger case than where you are creating one, because when you are creating one you are giving new rights. When you are wiping them out, you are taking away established rights.

Senator Grafstein: And what is your support for that proposition? Is it the *MacDonald* case?

Mr. Roman: The doctrine represented by the MacDonald case is my support for the proposition that you can't create causes of action, but since the other one, to my knowledge, has never been decided, it is simply logic derived from the MacDonald case. I don't have any case name I could cite to you as having decided it.

The Deputy Chairman: That is, Mr. Roman, that you can't have a section of a statute that says, in essence, "You're fired" because that brings on a cause of action for dismissal of one kind or another?

Mr. Roman: No. You can have a statute that says, "You're fired" but you can't have one that says, "You're fired but you can't sue me for wrongful dismissal if I wrongfully fire you."

The Deputy Chairman: I thought you said that there is a principle upon which you can't enact legislation that creates a cause of action?

Mr. Roman: That is what MacDonald v. Vapor Canada said, yes. What they were trying to do there was to allow people to sue where they couldn't otherwise sue. I am saying that here they are removing the right to sue when they could otherwise sue, because without this provision what would happen is that any one of these board members could bring an action for wrongful dismissal against the federal government under the general common law of wrongful dismissal. This purports to wipe that out.

Senator Frith: If they could persuade the provinces to pass this legislation under section 92, then the inference from your argument is that it would be all right. It is because it overrides section 92(13) that it is not okay. It is not that it is impossible for a legislature to do it.

[Traduction]

avez mentionné trois motifs: d'abord la présomption d'un parti pris avec tout ce que cela comporte, puis vous avez traité de la question des dédommagements en cas de perte de certains droits garantis par la Charte, mais je n'ai pas trop bien compris votre argument au sujet de la division des pouvoirs. Je ne vois pas très bien comment l'affaire MacDonald c. Vapor Canada s'applique ici. Je ne vois pas très bien la relation. Pourriez-vous expliciter?

M. Roman: Oui. Nous avons ici la situation inverse de celle qu'on retrouve dans l'affaire MacDonald c. Vapor Canada. Le juge a soutenu, dans ce cas somme dans d'autres, que le gouvernement fédéral ne pouvait créer un droit de poursuite, parce que cette prérogative incombe aux provinces. Nous avons ici la situation inverse. Voilà pourquoi nous disons qu'il s'agit d'un point de droit particulièrement controversé car, à ma connaissance, on n'a jamais décidé de qui relève la suppression d'un droit de poursuite. Mais il semblerait que les arguments seraient encore plus convaincants dans ce cas-ci, car lorsqu'on crée un droit, on institue de nouveaux droits. En en supprimant un, on prive quelqu'un d'un droit qu'il possédait déjà.

Le sénateur Grafstein: Sur quoi vous appuyez-vous? Sur l'affaire MacDonald?

M. Roman: Les principes invoqués dans l'affaire MacDonald sont ceux que j'invoque pour établir le bien-fondé de mon argument voulant qu'on ne puisse créer un droit de poursuite, mais vu qu'à ma connaissance, on n'a jamais encore décidé de qui relève la suppression d'un tel droit, la simple logique me porte à me fonder sur l'affaire MacDonald. Je n'ai pas d'autre cause à vous citer.

Le vice-président: Autrement dit, monsieur Roman, il ne pourrait y avoir d'article de loi qui permette le congédiement de quelqu'un, car cela créerait un motif de poursuite quelconque?

M. Roman: Non. Une loi peut prévoir le congédiement de quelqu'un, mais il ne peut y avoir de loi qui dispose qu'en cas de congédiement, il est interdit de poursuivre l'employeur en alléguant que le congédiement a été abusif.

Le vice-président: Je croyais vous avoir entendu dire qu'il y avait un principe voulant qu'on ne puisse édicter de loi qui crée un droit de poursuite.

M. Roman: C'est ce qu'on prétendait dans l'affaire MacDonald c. Vapor Canada. Dans cette affaire, on voulait permettre des poursuites qui n'existent pas déjà. Ce que je dis, c'est qu'ici, on supprime un droit qui existe déjà, car si cette disposition n'était pas là, les membres destitués des commissions pourraient poursuivre le gouvernement fédéral aux termes du principe de la common law touchant les congédiements abusifs. On veut ici supprimer ce droit.

Le sénateur Frith: Si l'on pouvait persuader les provinces d'adopter cette loi en utilisant les pouvoirs qui leur sont garantis par l'article 92 de la Constitution, on pourrait supposer, d'après votre argumentation, que cette suppression serait tout à fait légale. C'est parce qu'elle contrevient au paragraphe 92(13) de la Constitution qu'elle n'est pas valide, alors. Ce

Mr. Roman: You are entirely right, Senator Frith, and that is why we had the Charter argument as well; but in pre-Charter days that would have been the case.

Senator Grafstein: This is still not clear to me. These are federal officials. If you apply the case that we have seen in another committee, which is the labour case, and if there are labour matters affecting federal undertakings, this is clearly a matter of federal responsibility. It is a shared responsibility under section 92, but it is still clearly within the federal jurisdiction to do this. I still don't follow that argument. In other words, they are federal officials, and here I am not dealing with the Charter arguments because I follow those arguments and I tend to agree with them, but not where you are dealing with it on a division of powers basis.

Mr. Roman: I don't think you are right. I don't think these are federal officials in the sense in which you are using the term. Let me give you an analogy. Let's say that tomorrow we have a new law to create a High Court of Canada and to abolish the Supreme Court of Canada—

Senator Grafstein: Right.

Mr. Roman: —and we are not going to give anyone on the Supreme Court of Canada a position on the High Court of Canada. That would be more appropriate, because the members of these boards and tribunals, while they don't have lifelong tenure or tenure to the age of 75, are a least given 5-, 7- or 10-year term by statute.

Senator Grafstein: Right.

Mr. Roman: And although for purposes of superannuation they are treated as if they were public servants, they are not in the public service. They are not officials in that sense. They get some of the fringe benefits and whatever but none of the real advantages of long-term tenure in the public service, so I don't think they would fit under federal labour legislation as such. Did you want to comment on this, Dr. Horwood?

Dr. Robert Horwood, Member Administrative Law Section, Canadian Bar Association: Yes. I wanted to add that we are talking about common law rights to sue in wrongful dismissal in nine of the provinces, because in Quebec the right to sue in contract or in tort is codified law, it is statutory law, and therefore you would have in this situation the federal government purporting to remove a right which the Province of Quebec is granted by statute, which makes it even more problematic, it seems to me.

[Traduction]

n'est pas que c'est une mesure qu'un parlement ne peut pas adopter.

M. Roman: Vous avez tout à fait raison, sénateur Frith, et c'est pour cette raison que nous avons invoqué l'argument de la Charte des droits; mais lorsque la Charte n'existait pas, cela aurait été tout à fait correct.

Le sénateur Grafstein: Je n'y vois pas encore très clair. Il s'agit pourtant de fonctionnaires fédéraux. Si l'on applique les principes invoqués dans un autre comité, c'est-à-dire ceux invoqués dans l'affaire des relations de travail, autrement dit, s'il s'agit ici de relations de travail dans des entreprises fédérales, je ne vois pas comment cette question ne relèverait pas du gouvernemnt fédéral. J'admets qu'il y a partage des responsabilités aux termes de l'article 92, mais il me semble que cela relève du gouvernement fédéral. Vous ne m'avez pas encore convaincu. Autrement dit, ce sont des hauts-fonctionnaires fédéraux—et je ne parle pas ici des arguments faisant appel aux dispositions de la Charte que je comprends d'ailleurs très bien et que j'ai tendance à endosser—et je ne vois pas pourquoi l'argument de la division des pouvoirs serait valable ici.

M. Roman: Je ne crois pas que vous ayez raison. Je ne crois pas qu'il s'agisse vraiment de hauts-fonctionnaires fédéraux au sens où vous l'entendez. Permettez-moi de faire une analogie. Supposons que demain nous adoptons une loi créant une Haute-Cour du Canada et abolissant la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Grafstein: D'accord.

M. Roman: Et aucun membre de la Cour suprême du Canada ne serait nommé à la Haute-Cour du Canada. Ce serait plus approprié ainsi, parce que les membres de ces commissions et de ces tribunaux, bien qu'ils ne soient pas nommés à vie ou jusqu'à l'âge de 75 ans, ont quand même des mandats d'au moins 5, 7 ou 10 ans.

Le sénateur Grafstein: D'accord.

M. Roman: En ce qui concerne les pensions de retraite, ils sont traités comme des fonctionnaires, mais ils ne font pas partie de la fonction publique. Ils ne sont pas des agents gouvernementaux dans ce sens. Ils profitent de certains des avantages sociaux et d'autres prérogatives, mais ils ne jouissent pas des vrais avantages que procurent de longues années de service à la fonction publique. Par conséquent, je ne crois pas qu'ils seraient visés par la loi régissant le travail dans la fonction publique comme telle. Vouliez-vous ajouter quelque chose, M. Horwood?

M. Robert Horwood, membre, Section droit administratif, Association du Barreau canadien: Oui. Je voulais mentionner que nous parlons ici du droit, en vertu du common law, d'intenter une poursuite pour congédiement abusif dans neuf des dix provinces, parce qu'au Québec, le droit d'intenter une action en responsabilité contractuelle ou en responsabilité délictuelle est codifié, il est inscrit dans les textes législatifs. Par conséquent, vous vous retrouveriez dans une situation où le gouvernement fédéral tenterait d'enlever à la province du Québec un droit qui lui est accordé en vertu d'un statut, ce qui est encore plus problèmatique, il me semble.

Senator Frith: The argument hasn't any more force, it is just that it is more dramatic.

Dr. Horwood: It is more dramatic.

Senator Frith: It is more dramatic than the Quebec case. It is not any weaker but it is just a more dramatic argument.

Dr. Horwood: It is more dramatic because the common law provinces haven't codified it. They could codify it under the Constitution, of course—

Senator Frith: Yes.

Dr. Horwood: —but they haven't done so.

The Deputy Chairman: Senator Doyle.

Senator Doyle: Breaking it down you would agree that if the act provided for compensation and deleted the reference to the right to sue, you would have no quarrel with the act?

Mr. Roman: That's right.

Senator Doyle: Thank you.

The Deputy Chairman: Senator Robertson.

Senator Cogger: A supplementary, Mr. Chairman, if I may. I think Senator Doyle said, "If the act provided for compensation". The way I understood your argument is that if the act were to be amended merely to remove the impossibility to seek redress and not necessarily provide for compensation, you would find that to be satisfactory?

Mr. Roman: I liked his version better.

Senator Cogger: But did he not go beyond what you were saying? There are two different things. One provides for compensation in the act or to be silent about it and therefore leave where it is the right to seek compensation.

Mr. Roman: Again lets go back to the tradition, because I think that is the policy we are looking at. The tradition has been to allow people to fulfill their terms and retire gracefully. Now, if you don't do that, yes you have a cause of action for wrongful dismissal but it is going to cost you a lot of money to fight the government in the Federal Court. The government has an infinite amount of money to throw against you and to motion you to death, and it may well be that if you don't have eight years left out of a 10-year term it is not going to do you any good, so you will be in the same position as someone who is thrown out on the street.

Senator Cogger: But you are arguing the practice as opposed to the legality.

Mr. Roman: That's right.

Senator Cogger: But if the act were to be amended so as to remove the section that says you don't have a right to claim, that presumably would be all right.

Mr. Roman: Well, no. There is still the Charter part of it, that you are taking away something and you are not giving them something in return.

[Traduction]

Le sénateur Frith: L'argument n'a pas plus de force, il n'est que plus dramatique.

M. Horwood: Il est plus dramatique.

Le sénateur Frith: Il est plus dramatique que dans le cas du Québec. L'argument n'est pas plus faible, seulement plus dramatique.

M. Horwood: Il est plus dramatique, parce que les provinces appliquant le common law n'ont pas codifié ces droits. Elles pourraient le faire, bien sûr, en vertu de la Constitution . . .

Le sénateur Frith: Oui.

M. Horwood: . . . mais elles ne l'ont pas fait.

Le vice-président: Sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Si on analyse votre argument, vous nous dites que si, dans le projet de loi, on prévoyait un certain dédommagement et on éliminait la mention du droit d'intenter une poursuite, vous ne vous y opposereriez pas?

M. Roman: C'est cela.

Le sénateur Doyle: Merci.

Le vice-président: Sénateur Robertson.

Le sénateur Cogger: Une question supplémentaire, monsieur le président, si je peux. Le sénateur Doyle mentionnait la possibilité que le loi prévoit un certain dédommagement. J'avais pourtant compris que si l'on devait modifier la loi simplement pour permettre un recours mais non nécessairement pour prévoir un dédommagement, vous seriez satisfait?

M. Roman: Je préférais la version du sénateur Doyle.

Le sénateur Cogger: Mais n'est-il pas allé plus loin que ce que vous demandiez? Ce sont deux versions différentes. Dans l'une des versions, la loi prévoit un certain dédommagement, ou ne mentionne rien à ce sujet et, par conséquent, accorde le droit de réclamer un dédommagement.

M. Roman: Encore une fois, tournons-nous vers la pratique traditionnelle, parce que je crois que c'est là que se situe le problème. Selon la tradition, les gens pouvaient remplir leur mandat et prendre, par la suite, leur retraite en toute dignité. Aujourd'hui, si vous n'avez pas cette possibilité, oui, vous avez tout lieu d'intenter une poursuite pour congédiement abusif, mais vous devrez débourser des sommes énormes pour affronter le gouvernement devant un tribunal fédéral. Le gouvernement dispose de sommes incroyables pour se défendre et pour faire prolonger l'affaire jusqu'à votre mort. Si, sur votre mandat de dix ans il ne vous reste pas huit années à siéger, il est bien possible que vous n'en retirerez rien de bon. Vous serez dans la même position que la personne qu'on jette à la rue.

Le sénateur Cogger: Mais c'est à la pratique que vous vous en prenez, non à la légalité de l'affaire.

M. Roman: C'est exact.

Le sénateur Cogger: Si l'on modifiait la loi de façon à éliminer l'article qui stipule que vous n'avez pas le droit de réclamer un dédommagement, cela serait correct, sauf erreur.

M. Roman: En fait, non. Il y a encore la question de la Charte, vous retirez un droit à quelqu'un sans lui accorder une compensation.

The Deputy Chairman: Before calling on Senator Robertson I would like to refer to section 38(7). If one knew that the Governor in Council would authorize—

Senator Grafstein: What page are you referring to, Mr. Chairman?

The Deputy Chairman: Page 59 and the top of page 60 of the bill. It says that no person appointed to hold office as a member of the former board or of the former committee has any right to claim or receive any compensation, damages, indemnity or other form of relief, and so on. But the last three lines read, "but the Governor in Council may, by order, authorize or provide for any such relief."

If we knew that such an order were forthcoming, that relief would be available to those people, would that meet or satisfy your problem? "Problem" isn't the right word.

Mr. Roman: It doesn't because what it does is that it removes a right and turns it into a matter of political discretion, and that is not the same thing. It also violates the tradition of leaving people out to finish their terms. That is the first best situation, and when you change that you are in a second best or third best situation.

Senator Grafstein: Just on that, that provision doesn't take you out of the bias provisions. In other words, that is exactly what the Sethi case would be directing attention to. What it does, as Senator Frith says, is to reinforce the fact that you are removing people from a position of independence to a position of political discretion, which in a way, as I guess Senator Frith is indicating, magnifies the problem as opposed to reducing it.

Mr. Roman: That's true because what could happen is—

Senator Grafstein: On the basis of the apprehension of bias principle.

Mr. Roman: That's right because what could happen then is that if you have five years left on your term and they pay you out the full five years and you don't have to work for it, you can turn around and get another job and you have five years' pay left in the bank. That is an even better provision than simply continuing your term, I suppose.

Senator Frith: "Apprehension of bias" is pretty fancy sounding. I just want to be sure I understand what Madam Justice Reed said. It is really not that complicated or that esoteric. In effect she is saying that every day these members of the board have to deal with issues between the federal government and citizens.

The Deputy Chairman: Well, most of them are not citizens, as it turns out, but people to whom the Charter applies. That is what their cases are all about.

Senator Grafstein: They are still protected under the Charter.

Senator Frith: Senator Nurgitz knows the law of England and of Canada as well as I do, and non-citizens are entitled to Her Majesty's protection.

The Deputy Chairman: Without question.

[Traduction]

Le vice-président: Avant de céder la parole à la sénateur Robertson, je voudrais parler du paragraphe 38(7). Si l'on croyait que le gouverneur en conseil autoriserait . . .

Le sénateur Grafstein: À quelle page êtes-vous, monsieur le président?

Le vice-président: À la page 59 et au haut de la page 60 du projet de loi. On y dit que les anciens commissaires ou les membres de l'ancien comité n'ont pas le droit de recevoir une réparation, sous quelque forme que ce soit, et ainsi de suite. Mais on précise également, «sauf dérogation par décret du gouvernement en conseil».

Si l'on savait qu'un tel décret serait pris, que ces gens pourraient obtenir réparation, cela réglerait-il le problème? «Problème» n'est peut-être pas le mot exact.

M. Roman: Non, parce que cela signifierait qu'on retire un droit qui devient une question laissée à la discrétion des hommes politiques, et ce n'est pas la même chose. C'est aussi contraire à la tradition selon laquelle les gens peuvent remplir leur mandat jusqu'au bout. La tradition représente la situation idéale, si vous la modifiez, vous ne l'améliorez pas.

Le sénateur Grafstein: Justement à propos de cela, cette disposition ne règle pas le problème du parti pris. En d'autre mots, c'est exactement la question à laquelle s'attaque l'affaire Sethi. Comme le signalait le sénateur Frith, cette disposition ne fait qu'accentuer le fait que vous destituez les gens d'un poste où ils sont indépendants et que vous les nommez à un poste où leur sort est entre les mains des hommes politiques, ce qui ne fait qu'amplifier le problème, au lieu de l'amenuiser, comme l'indiquait aussi le sénateur Frith.

M. Roman: C'est exact, parce que ce qui pourrait se produire...

Le sénateur Grafstein: S'il y avait crainte de parti pris.

M. Roman: C'est exact, ce qui pourrait se produire s'il reste cinq ans à votre mandat et si on vous verse le plein traitement our ces cinq années sans que vous ayez à travailler, vous pourriez vous trouver un autre emploi et déposer le salaire de cinq ans à la banque. C'est encore mieux que de simplement remplir votre mandat jusqu'au bout j'imagine.

Le sénateur Frith: La «crainte de parti pris», c'est une belle expression. Je veux simplement m'assurer que j'ai bien compris l'argument de Madame le juge Reed. Ce n'est vraiment pas si compliqué, ni si ésotérique. En fait, elle déclare que les membres de la Commission doivent, chaque jour, régler des affairs opposant le gouvernement fédéral à des citoyens.

Le vice-président: En fait, la plupart d'entre eux ne sont pas des citoyens, mais sont visés par la Charte. Et c'est sur cette question que repose leurs cas.

Le sénateur Grafstein: Ils sont quand même protégés par la Charte.

Le sénateur Frith: Le sénateur Nurgitz connaît la loi de l'Angleterre et du Canada aussi bien que moi, et il sait que les non-citoyens ont droit à la protection de Sa Majesté.

Le vice-président: Sans aucun doute.

Senator Frith: Okay. However, that nit is justifiably picked and I will say, "Now, put that nit aside and go on to say that there are issues between people who have rights and the federal government," and these people are dealing with them every day.

Mr. Roman: Right.

Senator Frith: And the federal government is their employer. They have a fixed term but if they are in a position where the government is going to remove them or has the right to remove them from their jobs and not—and this is an important part—and not reappoint them, then the apprehension of some person who has these rights is, "Well, these persons are not going to decide against the government because the government is not going to reappoint them". They are going to be afraid that the government won't reappoint them. It is not that they are definitely saying, "I will do it" but the law is that they should not be in apprehension that they will do it.

I remember many years ago when I was a young lawyer and was first on the council of the Canadian Bar Association being at a meeting when Jack Weir was arguing that no judge should ever be promoted. You should never have a county court judge promoted to the Court of Appeal, and so on, and it was the policy of the Bar Association at that time to always oppose the promotion of judges. If I remember rightly it was Judge Danis who was a county court judge in Cornwall who was appointed to the high court.

Senator Grafstein: You are talking about the province of Ontario, for those people who don't know where Cornwall is.

The Deputy Chairman: Isn't that the whole world?

Senator Frith: Anyway, the point is that the problem again was apprehension. I said why not, why shouldn't they be promoted? The answer was that every time a judge is dealing with a case in which the Attorney General is involved, if it is a section 96 appointment, a federal appointment, there is the possibility, the apprehension that he is going to decide it in favour of the government, of the Attorney General, because he would be bucking for a promotion. It is the same concept. Now this has not held in the courts because judges are promoted. If I understand this point, it is the same point, the same apprehension, that there will be a bias because it will be in the interest of the tribunal or the court to make a decision in favour of, in effect, one of the parties.

Mr. Roman: I'm afraid it is a much stronger case though. You could make the argument that if there is a vacancy on the Supreme Court of Canada, no judge in the Ontario Court of Appeal should hear any cases involving the government because there may be a promotion.

Senator Frith: You don't have any problem if you make it a rule. The idea of the Bar then was that if you make it a rule that there is no promotion you don't have a problem.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Très bien. Toutefois, cet argument a été soulevé avec raison, et je voudrais maintenant qu'on le laisse de côté et qu'on en vienne à dire que certaines poursuites opposent des gens qui ont des droits au gouvernement fédéral, et que les membres des commissions sont appelés tous les jours à rendre des décisions dans ce genre d'affaires.

M. Roman: C'est exact.

Le sénateur Frith: Et le gouvernement fédéral est leur employeur. Ils ont un mandat d'une durée déterminée, mais si le gouvernement a l'intention de les destituer ou a le droit de les destituer sans les renommer, et c'est là l'argument crucial, on peut alors craindre que certaines personnes qui jouissent actuellement de ces droits ne rendent jamais de décision contre le gouvernement de peur que cellui-ci ne les renomme pas. Ils auront peur que le gouvernement ne renouvelle pas leur mandat. Ce n'est pas ce qu'ils font nécessairement, mais c'est la crainte que peut susciter la loi.

Je me souviens, il y a de nombreuses années, quand j'étais jeune avocat et que je siégeais pour la première fois au conseil de l'Association du Barreau canadien, d'avoir assisté à une réunion où Jack Weir affirmait qu'aucun juge ne devrait être promu. Il ne devrait jamais y avoir un juge de cour de comté promu à la cour d'appel, et ainsi de suite, et l'Association du Barreau avait comme politique à l'époque de toujours s'apposer à la promotion des juges. Si je me souviens bien, c'est le juge Danis, juge de cour de comté à Cornwall, qui avait été nommé à une cour de plus haute instance.

Le sénateur Grafstein: Vous parlez de la province de l'Ontario, pour ceux qui ne savent pas où est située la ville de Cornwall.

Le vice-président: N'est-ce pas la Terre promise?

Le sénateur Frith: De toute façon, je voulais signaler que le problème était encore relié à la crainte. J'avais demandé à l'époque pourquoi les juges ne devraient pas être promus? On m'avait répondu que chaque fois qu'un juge serait appelé à régler une affaire à laquelle est mêlé le procureur général s'il a été nommé en vertu de l'article 96, c'est-à-dire s'il a fait l'objet d'une nomination fédérale, on pourrait craindre qu'il rende une décision en la faveur du gouvernement, du procureur général, pour chercher à obtenir une promotion. Donc, on se retrouve devant le même concept. L'argument a été rejeté devant les tribunaux parce que les juges sont promus. Si je comprends bien, nous avons affaire au même argument, à la même crainte: il pourrait y avoir parti pris parce que le tribunal ou la cour a tout intérêt à rendre une décision en faveur d'une des parties.

M. Roman: J'ai peur que la question ne soit plus grave. Vous pourriez par exemple invoquer que, s'il y a un poste vacant à la Cour suprême du Canada, aucun juge de la Cour d'appel de l'Ontario ne devrait entendre de causes auxquelles est mêlé le gouvernement, parce qu'il pourrait y avoir une promotion.

Le sénateur Frith: Vous n'avez pas de problème si vous en faites une règle. À l'époque, le Barreau estimait qu'en établissant une règle, il n'y aurait pas de promotion, donc pas de problème.

Mr. Roman: But I think there is a signficiant difference between a carrot and a stick. A promotion is nice but it is not fatal if you don't get it. Here you get turfed out on your ear and you get no compensation unless people decide they want to give it to you.

Senator Frith: I am glad I gave you the chance to make that statement.

The Deputy Chairman: I wish I could fall into such good accidents as Senator Frith did on that one. If I may just comment on one point—and I am holding up Senator Robertson—

Senator Robertson: That's all right.

The Deputy Chairman: —with respect to Madam Justice Reed's decision, it seems to me it is being discussed in light of people not being reappointed, the apprehension that arises out of not being reappointed. Are we all clear on that?

Senator Frith: Madam Justice Reed said there was a reasonable apprehension of bias created.

The Deputy Chairman: Yes. How many boards do we have? We have the CRTC, for example, and we have a transport board of some kind or other, and we have a myriad of other boards all of which have members at one stage or other of hearings and are obviously at or near the end of their terms. Doesn't this happen every day, all the time? We have federal court judges approaching retirement but who could possibly become supernumerary. There are other circumstances of this kind. Let me just pick one of them as an example, a CRTC hearing—

Senator Grafstein: Let's hear from the witness.

The Deputy Chairman: My point is this. Say the chairman has a month to go. None of us know this but there is a hearing today and Senator Frith and I appear, one of us appearing for the government and one against and there is about a month to go in the chairman's term.

Senator Frith: But the government is not involved in that.

Senator Grafstein: No.

Senator Frith: I think it is an ever interesting point that you are raising. I think there is a distinction but let the witness answer it.

The Deputy Chairman: Just before you answer, for example, the CNR is appearing before the Transport Commission—or Air Canada, because they are both federal government crown corporations—and there is month to go in the chairman's term. Now, this must happen. That is what I am saying.

Senator Frith: If the minister were the chairman of the CNR, but in this case it is the minister against these people, isn't it? It is the Minister of Immigration vs. Mr. Johnston. That's the difference.

Mr. Roman: I think the facts of this case are quite different from the hypothetical example you gave. The major difference

[Traduction]

M. Roman: Mais je crois qu'il y a une grande différence entre la carotte et le bâton. C'est très agréable d'obtenir une promotion, mais ce n'est pas la fin du monde si vous ne l'avez pas. Dans le cas qui nous préoccupe, on vous flanque à la porte, et vous n'obtenez pas de dédommagement, à moins que certaines personnes n'acceptent de vous l'accorder.

Le sénateur Frith: Je suis content que vous ayez eu l'occasion de faire cette déclaration.

Le vice-président: J'aimerais trouver d'aussi bon exemples et arguments que ceux du sénateur Frith. Je me contenterai de commenter un point soulevé, je sais que je fais attendre la sénatrice Robertson...

Le sénateur Robertson: Ça va.

Le vice-président: En ce qui concerne la décision de Madame le juge Reed, il semble qu'il s'agit de cas où le mandat n'est pas renouvelé, et c'est de là que vient la crainte. Nous sommes tous d'accord à ce sujet?

Le sénateur Frith: Madame le juge Reed a affirmé qu'il y avait une crainte raisonnable de parti pris.

Le vice-président: Oui. Combien de commissions avonsnous? Il y a, par exemple, le CRTC, une commission des transports quelconque, et toute une myriade d'autres commissions, chacune comptant des membres qui, à un moment ou l'autre de nos audiences, achevaient leur mandat. La situation ne se produit-elle pas tous les jours, tout le temps? Il y a des juges de la Cour fédérale près de l'âge de la retraite qui pourraient devenir surnuméraires, et pleins d'autres exemples de ce genre. Laissez-moi en choisir un, parlons d'une audience du CRTC?

Le sénateur Grafstein: Laissons la parole au témoin.

Le vice-président: Voici le point que je veux soulever. Supposons qu'il reste un mois au mandat du président. Aucun de nous n'est au courant, mais il y a une audience aujourd'hui à laquelle participent le sénateur Frith et moi-même, un de nous deux représente le gouvernement, l'autre, la partie plaignante, et il ne reste qu'un mois au mandat du président.

Le sénateur Frith: Mais le gouvernement n'intervient pas dans ce domaine.

Le sénateur Grafstein: Non.

Le sénateur Frith: Le point que vous soulevez est très intéressant. Je crois qu'il y a une distinction à faire, mais laissons la parole au témoin.

Le vice-président: Oui, mais juste avant, supposons, par exemple, que le CN, ou encore Air Canada, témoigne devant la Commission des transports, parce qu'ils représentent des sociétés d'État, et qu'il ne reste qu'un mois au mandat du président. J'imagine que cette situation doit se produire, c'est ce que je voulais évoquer.

Le sénateur Frith: Si le ministre était président du CN, la question se poserait, mais dans le cas qui nous intéresse, le ministre affronte les gens, n'est-ce pas? C'est le ministre de l'Immigration contre M. Johnston, voilà la différence.

M. Roman: Je crois que les faits entourant cette affaire sont très différents de l'exemple hypothétique que vous avez pré-

is that the concern is not with being reappointed at the conclusion of your term but not being allowed to complete your term. So there is no question of lapsing and not being allowed to complete your term and then one day when this bill passes into law you are out on the street without any money, unless you have been sufficiently good a negotiator and you have curried enough favour with the government that they will look after you.

The Deputy Chairman: As long as we are clear. I thought Madam Justice Reed did comment on reappointment, whether at term expiry or otherwise. Senator Cogger, following up on the same point, I am sure.

Senator Cogger: I just want to follow up on that very point. Is it your contention that if we remove the impossibility to seek compensation, a current board member would be virtually in the same position as another board member going towards completion of his term of office?

Mr. Roman: It depends on the duration of the term.

Senator Cogger: No, but regardless, say you have a bunch of board members now who know that by law within a few months—whenever our colleagues across the way cooperate and the legislation becomes law—they will be finished. It happens every other day in life that in the normal course of things some of those guys face retirement or non-reappointment or the expiration of their term three months down the road. If the other guys were allowed compensation, because the term has been shortened, they would not be in a significantly different position than what happens normally in life, namely, that the apprehended bias of those people would be in a position right now to try to endear themselves to a government that would make a decision as to their reappointment. It would be the same?

Mr. Roman: I don't agree. Let's say you are a successful immigration lawyer in practice and you have been asked by the government to join the Immigration Appeal Board. A year ago you were given a 5-year term.

Senator Cogger: Yes.

Mr. Roman: You have given up your practice and you have taken an income cut and now you are working on the Immigration Appeal Board hearing cases. Your expectation, when you accepted that appointment, was that you would complete your 5-year term. Now the message you get is that you may not be appointed to the new tribunal.

Senator Cogger: Yes.

Mr. Roman: So that you will be left on the street. You may be able to sue for compensation and spend a great deal of money suing the government, but there is no doubt that you will be worse off than you would be under the situation in which you carried out the expectation that you had that you would complete your term. The usual tradition has been that when they create a new board they bring over the people from the old board and they add some new people. The tradition is not to fire everybody unless what they are doing is substanially

[Traduction]

senté. La principale différence, c'est que vous ne craignez pas que votre mandat ne soit pas renouvelé, mais qu'on ne vous laisse pas la possibilité de remplir votre mandat jusqu'au bout. Il n'est pas question que vous pliez l'échine et que vous ne puissiez remplir votre mandat. Mais, un jour, après l'adoption du projet de loi, vous vous retrouvez sans emploi et sans argent, à moins que vous ayez très bien négocié et que vous ayez rendu assez de services au gouvernement pour qu'il vous prenne sous son aile.

Le vice-président: Tant que nous nous entendons sur ce sujet. Je croyais que Madame le juge Reed commentait la renomination des juges, à la fin de leur mandat ou à tout autre moment. Sénateur Cogger, vous voulez intervenir à propos de cette même question, j'en suis sûr.

Le sénateur Cogger: Je veux simplement poursuivre dans cette reine. Vous soutenez que si nous éliminons l'impossibilité de demander un dédommagement, un membre actuel de la commission serait quasiment dans la même position qu'un membre d'une autre commission qui achève son mandat?

M. Roman: Cela dépend de la durée du mandat.

Le sénateur Cogger: Non, mais de toute façon, supposons qu'un groupe de membres actuels de la commission savent que, d'ici quelques mois, quand nos collègues des deux côtés de la Chambre collaboreront et adopteront le projet de loi, ils perdront leur emploi. Cela se produit chaque jour, et il est normal que certains de ces membres, d'ici trois mois, prennent leur retraite, soient nommés à un autre poste ou complétent leur mandat. Si les autres membres avaient droit à un dédommagement, parce que leur mandat est raccourci, ils ne se retrouveraient pas dans une position très différente de celle qu'on observe normalement dans la vie. On pourrait raisonnablement craindre que ces gens en profitent pour se faire apprécier du gouvernement qui aura à les nommer à un autre poste. Ce serait la même chose?

M. Roman: Je ne suis pas d'accord. Supposons que vous êtes avocat spécialiste de l'immigration et que vous affaires vont bien. Le gouvernement vous a demandé, il y a un an, de siéger à la Commission d'appel de l'immigration, et vous a confié un mandat de cinq ans.

Le sénateur Cogger: Oui.

M. Roman: Vous avez cessé de pratiquer le droit, vous touchez un salaire moindre et vous siégez à la Commission d'appel de l'immigration. En acceptant ce poste, vous vous attendiez à remplir un mandat de cinq ans. Et là, on vous laisse entendre que vous ne serez pas nommé au nouveau tribunal.

Le sénateur Cogger: Oui.

M. Roman: Vous serez dans la rue. Vous pourriez intenter une poursuite en dédommagement et dépenser beaucoup d'argent à poursuivre le gouvernement, mais il ne fait aucun doute que vous subiriez un soir pire que celui que vous auriez connu si, conformément à vos attentes, vous aviez terminé votre mandat. Selon la tradition, lorsqu'on crée une nouvelle commission, on y affecte les gens siégeant à l'ancienne commission et on y ajoute du sang nouveau. La tradition ne veut pas qu'on destitue les membres, à moins que les fonctions de la

different so that the people with the old skills would have no relevance to the new board. But if you look at what the old board is doing and what the new board will be doing under this act, they are not very different.

Senator Doyle: Yes, there is a difference. The new board, as I understand it, will be appointed for ten years and the present members of the present board—

Senator Frith: Subject to more legislation like this.

Senator Doyle: Yes. Well, at the rate we are going they won't have to worry. Some of the members of the present board will have their terms expire very shortly down the road.

Senator Grafstein: Where does the legislation say it is a 10-year term?

Senator Doyle: I have forgotten. I qualified that when I used it, but we do have a term in there that is longer than the existing term.

Senator Grafstein: But that's really up to the Governor in Council.

Senator Doyle: Yes.

Senator Grafstein: It is at his discretion.

Senator Doyle: We heard at some point it was to be a longer term. At any rate, that is not really terribly important. The fact is that of the 50 members who now sit on the board, 32 will have their terms expire this summer. They will not be affected unless they are reappointed in the interval. So the question of reappointments is really the basic question we are dealing with here, not so much the fear of losing that portion of the term before the legislation takes effect.

Mr. Roman: I am concerned that what we are dealing with here is a matter of government policy and not just a numbers game. The message that is derived from this, from people who at present or in the future might be offered federal appointments, is a message that I don't think we would want to convey, namely, that legislation can wipe out a position of this sort in this fashion. It sets a precedent. It does something that has not been done before and it breaks a tradition which has been a non-partisan tradition of long standing, and an important one. I would take the same position, regardless of the number of people on the board, because of the intention of the legislation. If it happens to catch only 12 people instead of 15 or 20 or 30, I don't think that really makes a difference. The principle is what is wrong, not the numbers.

The Deputy Chairman: Senator Robertson, finally you have your chance.

Senator Robertson: Thank you, Mr. Chairman. On page 10 of your brief you recommend the continuation of the appointments of the Refugee Status Advisory Committee. I don't see any analysis here with respect to RSAC, but I am sure you are aware that members of RSAC have no tenure. They are not appointed by the Governor in Council but are appointed by the minister at pleasure. Now with the new structure, RSAC will

[Traduction]

nouvelle commission soient considérablement différentes et que les anciens membres n'aient pas les compétences voulues. Mais, si vous examinez les fonctions de l'ancienne commission et les fonctions qu'exercera la nouvelle commission en vertu du projet de loi, elles ne sont pas tellement différentes.

Le sénateur Doyle: Oui, il y a une différence. Si j'ai bien compris, les membres de la nouvelle commission auront un mandat de dix ans et les membres de la commission actuelle . . .

Le sénateur Frith: Conformément à d'autres lois comme celle-ci.

Le sénateur Doyle: Oui. Toutefois, au rythme où nous avançons, ils ne devraient avoir aucune crainte. Le mandat de certains membres de la commission actuelle se terminera très bientôt.

Le sénateur Grafstein: À quel endroit dans le projet de loi précise-t-on qu'il s'agit d'un mandat de dix ans?

Le sénateur Doyle: J'ai oublié. J'ai fait cette affirmation sous toute réserve, mais le projet de loi prévoit n mandat plus long que le mandat actuel.

Le sénateur Grafstein: Mais c'est à la discrétion du gouverneur en conseil.

Le sénateur Doyle: Oui.

Le sénateur Grafstein: C'est à sa discrétion.

Le sénateur Doyle: On avait entendu parler, à un moment donné, d'un mandat plus long. De toute façon, ce n'est pas si important. Le fait est que, si je ne me trompe, le mandat de 32 des 50 membres actuels se terminera cet été et que ces gens ne seront pas affectés, à moins d'être renommés dans l'intervalle. Par conséquent, la question à régler est essentiellement celle des renominations, plutôt que celle du mandat raccourci au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

M. Roman: Je crois qu'il s'agit davantage d'une politique gouvernementale que de simples chiffres. Le message que comprennent les gens qui sont ou qui seront plus tard dans une position d'accepter un poste fédéral, n'est pas celui que nous voudrions diffuser. Ils constatent que la loi peut très facilement effacer un poste de prestige. Cela crée un précédent. C'est contraire à la tradition, une importante tradition de longue date qui se veut non partisane. J'adopterais la même position, peu importe le nombre de membres siégeant à la commission, en raison de l'objet du projet de loi. Si le projet de loi ne touche que 12 personnes au lieu de 15, 20 ou 30, cela ne fait pas vraiment de différence. C'est le principe qui est en faute, non le nombre de personnes en cause.

Le vice-président: Sénatrice Robertson, la parole est enfin à vous.

Le sénateur Robertson: Merci, monsieur le président. À la page 10 de votre mémoire, vous recommandez le maintien en fonction des membres du Comité consultatif sur le statut des réfugiés. Je ne vois aucune analyse en ce qui concerne le CCSR, mais je suis sûre que vous savez que ses membres n'ont pas de mandat. Ils ne sont pas nommés par le gouverneur en conseil, mais bien à la discrétion du ministre. Dans la nouvelle

have no ongoing function. I can't see a function for them in the determination process, so I am wondering why you would recommend that their appointments be continued. Perhaps you might comment on that. Do you think they should be continued for a particular period?

Mr. Roman: I think this is another gremlin, and I thank you for point this out to me. We were looking at the Immigration Appeal Board and I think as an afterthought someone added this. But now that you mention it, you are quite right.

Senator Frith: Where is that?

Senator Robertson: Page 10. It is in the second recommendation

The Deputy Chairman: One of the boards is sort of consistent with new functions under the new act, assuming the act passes, and one is not.

Senator Robertson: One is at the minister's pleasure. They have no tenure, and the other has.

The Deputy Chairman: So that your argument really applies more to one and less to the other.

Mr. Roman: Yes.

Senator Robertson: So that inclusion is perhaps by error?

Mr. Roman: That's correct.

Senator Robertson: All right, then. Thank you. I was a little confused by that.

The Deputy Chairman: Senator Grafstein.

Senator Grafstein: This transitional section is troublesome because it really does move from Governor in Council to deeming these members who are former members part of the Public Service Superannuation Act, to be employed in the public service. Take a look at section 36(6).

Senator Frith: What page?

Senator Grafstein: Page 59. Section 38(6) deals with the status of the members of the former board who continue to complete their cases. There is a whole raft of provisions there dealing with discretion, if you will, by the Governor in Council to treat them. So there is a double discretion. There is a discretion with respect to the officials to continue their cases, and there is a discretion on behalf of the Governor in Council to make appropriate compensation on the basis of some sort of schedule for the time that they spend on those unfinished cases.

There appears to be another proposition here, if you would just follow it through. Section 39 deals with the fact that employees of the former board are deemed to be appointed pursuant to section 66(3) of the said act, which is the old Immigration Act, 1976. So we have this anomaly that all the employees are appointed but in effect the judicial people are not. Now, is that a form of discrimination in itself, that in

[Traduction]

structure, le CCSR n'aura aucune fonction permanente. Je ne vois pas quel rôle il pourrait jouer dans le processus de détermination du statut de réfugié et je me demande donc pourquoi vous recommandez le maintien en fonction de ses membres. Vous aimeriez peut-être formuler des observations à ce sujet. Croyez-vous qu'on devrait maintenir ces membres en fonction pendant une certaine période?

M. Roman: C'est une autre erreur qui s'est glissée et je vous remercie de me l'avoir soulignée. Nous étudions le cas de la Commission d'appel de l'immigration et je crois qu'un de nos membres a ajouté cette observation après-coup. Mais, comme vous l'avez relevé, je crois que vous avez raison.

Le sénateur Frith: À quelle page êtes-vous?

Le sénateur Robertson: Page 10. C'est la deuxième recommandation.

Le vice-président: Un des comités remplit déjà en quelque sorte certaines des nouvelles fonctions prévues dans la nouvelle loi, en supposant qu'elle soit adoptée, et l'autre non.

Le sénateur Robertson: C'est le ministre qui, dans un cas, décide de la durée du mondat. Un siège pour une durée indéterminée, l'autre pas.

Le vice-président: Votre argument s'applique donc davantage à un des comités plutôt qu'à l'autre.

M. Roman: Oui.

Le sénateur Robertson: Ce passage a donc peut-être été ajouté par erreur?

M. Roman: C'est exact.

Le sénateur Robertson: Très bien. Je vous remercie. J'avais un peu de mal à comprendre ce qu'il en était.

Le vice-président: Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Cette disposition transitoire pose vraiment beaucoup de problèmes parce qu'elle enlève au gouverneur en conseil le pouvoir de décréter que les anciers commissaires sont, aux fins de l'application de la Loi sur la pension de la Fonction publique, réputés faire partie de la Fonction publique. Jetez donc un coup d'œil au paragraphe 38(6).

Le sénateur Frith: Quelle page?

Le sénateur Grafstein: Page 59. Le paragraphe 38(6) traite du statut des membres de l'ancienne commission qui continuent d'exercer leurs fonctions. Il y a plusieur dispositions qui portent sur les pouvoirs discrétionnaires dont dispose le gouverneur en conseil à leur égard. Ce pouvoir est double. Le gouverneur en conseil peut autoriser les commissaires à continuer d'exercer leurs fonctions, et il peut également décider de verser un dédommagement adéquat aux commissaires pour le temps qu'ils consacrent aux dossiers non réglés.

Il semble y avoir une autre proposition, soit l'article 39 qui dispose que les employés de l'ancienne commission sont réputés avez été nommés aux termes du paragraphe 66(3) de la nouvelle loi, qui est l'ancienne Loi sur l'immigration de 1976. Nous nous retrouvons donc avec l'anomalie suivante, à savoir que tous les employés sont nommés alors que, les avocats, eux, ne le sont pas. Ne s'agit-il pas là d'une forme de discrimination

effect you are now distinguishing not just between classes but between appointees?

Mr. Roman: This goes to the point you made earlier when you were describing them as officials. The people who we would normally characterize as officials, the public servants, are being kept on. It is the Order in Council appointments that are not.

Senator Frith: Are you referring to section 39, the one dealing with premises?

Senator Grafstein: You talk about the premises, which takes you back to section 66(3) of the act. Move from section 39, page 60, back to page 30, which deals with section 66. Section 39 provides that all premises and supplies assigned to, and all employees in, the former board as of the commencement day shall be deemed to have been assigned to or employed and appointed pursuant to subsection 66(3) of the act to positions on the board, and so on.

I direct your attention to section 66(3) and section 66(4). Section 66(3) says, "Such officers, employees and counsel as are necessary for the proper conduct of the business of the Board shall be appointed in accordance with the Public Service Employment Act." So they continue those. Then, for the purpose of their payment, they are deemed to come under the Public Service Superannuation Act. Right? That's according to section 66(4). Then if you flip back to section 38(6), these former board members who are now continuing with the cases are deemed for the purposes of the Public Service Superannuation Act to be employed in the Public Service.

So my point is, isn't there a form of discrimination there? They are treated under the same act, but then treated differently.

Mr. Roman: Section 38(6) refers to members of the board, and section 66(4) refers to employees of the board.

Senator Grafstein: My point is that it is sloppy.

Mr. Roman: Well, it is inconsistent but it is deliberately inconsistent because what they are saying in section 38(6) is that if you happened to have had a number of cases as a member of the board but haven't yet decided them, they want to pay you to decide them and if you stay an extra three months to decide them your pension benefits will be increased proportionately. I think that is the sole purpose of section 38(6). So to that extent you are being given some incentive to complete your decisions rather than to walk out on the last day and say, "Well, all the cases I have heard I am not going to decide and you are going to have to have rehearings on them."

That is the purpose of this, and I think it affects a relatively small number of cases. I think it validates your point, though, that the treatment of the board members is not as good as the treatment of the staff. That is because they are in a different category. They are not officials. They are Order in Council

[Traduction]

puisque vous établissez maintenant une distinction non seulement entre les catégories de personnes mais aussi entre les employés nommés?

M. Roman: On revient à ce que vous avez dit plus tôt, lorsque vous parliez de ces personnes en termes de fonctionnaires. Les personnes que l'on appelle habituellement des fonctionnaires restent dans leur poste. Ce sont plutôt celles qui ont été nommées par décret qui doivent partir.

Le sénateur Frith: Faites-vous allusion à l'article 39, celui qui porte sur les locaux?

Le sénateur Grafstein: Vous parlez des locaux, ce qui nous raméne au paragraphe 66(3) de la Loi. Passons de l'article 39, à la page 60, à l'article 66, qui se trouve à la page 30. L'article 39 dispose que le personnel, les locaux et les fournitures de l'ancienne Commission passent, à la date de référence, à la nouvelle Commission, le personnel étant réputé nommé aux termes du paragraphe 66(3) de la nouvelle loi, et ainsi de suite. Passons aux paragraphes 66(3) et (4).

Le paragraphe 66(3) dispose que: «Le reste du personnel—cadres, employés et conseil—nécessaire à l'exécution des travaux de la Commission est nommé conformément à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.» Ils gardent donc ces employés. Ensuite, ces employés sont réputés relever de la Loi sur la pension de la Fonction publique aux fins de rémunération. Est-ce exact? C'est ce que dit le paragraphe 66(4). Si l'on revient au paragraphe 38(6), on voit que les anciens commissaires qui continuent d'exercer leurs fonctions sont réputés, aux fins de la Loi sur la pension de la Fonction publique, faire partie de la Fonction publique.

N'y a-t-il donc pas dans, ce cas-ci, une certaine forme de discrimination? Ils sont assujettis à la même loi, mais sont traités différemment.

M. Roman: Le paragraphe 38(6) fait allusion aux membres de la Commission, et le paragraphe 66(4), aux employés de celle-ci

Le sénateur Grafstein: C'est ce que j'appelle du travail mal fait.

M. Roman: Eh bien, il est vrai que ces dispositions sont incohérentes, mais c'est tout à fait intentionnel. Le paragraphe 38(6) dit que si, en tant que membre de la Commission, vous avez entendu un certain nombre de cas que vous n'avez pas encore tranchés, nous allons vous payer pour le faire et si vous restez trois mois de plus pour accomplir votre travail, vos prestations de pension seront augmentées proportionnellement. C'est, d'après moi, la seule raison d'être du paragraphe 38(6). Donc, on vous encourage dans cette mesure, à rester pour terminer votre travail pluôt que de tout laisser tomber le dernier jour et dire: «Eh bien, voici tous les cas que j'ai entendus et qui n'ont pas été tranchés. Vous devrez tenir de nouvelles audiences pour le faire.»

C'est le but de cette disposition et je crois qu'elle ne touche qu'un nombre relativement peu élevé de dossiers. Cette situation semble vous donnez raison de dire que les membres de la Commission ne sont pas aussi bien traités que ses employés. C'est parce qu'ils font partie d'une catégorie différente. Ils ne sont pas des fonctionnaires. Ce sont des employés nommés par

appointments. They are not regular members of the public service and so they are vulnerable to this.

Senator Grafstein: But their benefits come under the same act, which is the Public Service Superannuation Act.

Mr. Roman: Those pension benefits do, but for years one of the problems that the Law Reform Commission has drawn attention to is precisely this problem.

Senator Grafstein: The Law Reform Commission has said that that should really be a separate matter and subject to a separate regime.

Mr. Roman: What they are suggesting is that there should be no significant difference in treatment whether you are a member of the board or whether you are staff, that we move to the kind of system they have in the United States with administrative law judges. They have a professional cadre of people there who are appointed and who have a career path, so they don't pick you up at the age of 45 from your law practice or whatever and eight years later, when you haven't acquired a whole lot of pension rights, dump you back on the street, because under those circumstances only the very rich or the very unsuccessful would be able to take these kinds of federal positions.

Senator Grafstein: What do the Americans say about that at the end of an 8-year term? What is the practice there?

Mr. Roman: There is no 8-year term. They have administrative law judges who continue as do our judges and then they have board appointments who continue at pleasure or subject to such terms as may be set down in the legislation.

Senator Grafstein: Then they go back into a pool, is that the idea?

Mr. Roman: Yes.

Senator Grafstein: They are not dropped; they go back into a pool, or do they?

Mr. Roman: It depends on the particulars of the legislation. Some do, some don't.

Senator Robertson: Just on that point, Mr. Chairman, may I just ask the witness to repeat his comments? Are you suggesting that the staff and the appointees should be treated in the same manner? Did I hear you say that?

Mr. Roman: That is what the Law Reform Commission and other scholars of this aspect of administrative law have said. They feel it would be desirable to have board members be seen as professionals who have a long-term career prospect in government service. They might be an assistant deputy minister of something and then be chairman of a board and then when their board position is over they might go back into the public service or something, so it would not be seen as a dead end job of a fixed duration to take a position on something like the Transport Commission.

[Traduction]

décret qui ne font pas partie de la Fonction publique. Ils sont donc vulnérables de ce point de vue là.

Le sénateur Grafstein: Mais les avantages qu'on leur verse sont assujettis à la même loi, c'est-à-dire la Loi sur la pension de la Fonction publique.

M. Roman: Les prestations de pension tombent sous le coup de cette Loi, mais il s'agit là d'un problème qui a été soulevé pendant des années par la Commission de réforme du droit.

Le sénateur Grafstein: La Commission de réforme du droit a dit que cette question devrait être examinée séparément, qu'elle devrait être assujettie à un régime différent.

M. Roman: Ce qu'elle propose, c'est que les commissaires et les employés ne soient pas traités différemment, que l'on adopte un régime comme celui qui est en vigueur aux États-Unis et auxquels sont assujettis les juges spécialisés en droit administratif. Ils ont un groupe de professionnels qui sont nommés et dont la carrière est déjà tracée. Ils n'iront donc pas vous soutirer de votre pratique de droit ou autre carrièrek à l'âge de 45 ans, pour vous renvoyer huit ans plus tard, alors que vous n'avez pas accumulé beaucoup de droits de pension. Autrement, dans ces circonstances, seuls les très riches ou les plus infortunés seront en mesure d'accepter ce genre de poste.

Le sénateur Grafstein: Et que disent les Américains à ce sujet à la fin du mandat de huit ans? Comment procède-t-on la-bas?

M. Roman: Il n'y a pas de mandat de huit ans. Ils ont des juges spécialisés en droit administratif qui continuent d'exercer leurs fonctions tout comme le font nos juges, et ils ont des commissaires nommés qui continuent d'exercer leurs fonctions à titre amovible ou selon les dispositions prévues dans la loi.

Le sénateur Grafstein: Ils rejoignent ensuite un autre groupe, n'est-ce pas?

M. Roman: Oui.

Le sénateur Grafstein: On ne les laisse pas tomber; ils réintègrent un autre groupe, n'est-ce pas?

M. Roman: Cela dépend des dispositions de la loi. Certains le font, d'autres pas.

Le sénateur Robertson: Pourrais-je demander au témoin de répéter ce qu'il a dit à ce sujet, monsieur le président? Êtesvous en train de dire que les employés et les commissaires nommés devraient être traités de la même façon? Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. Roman: C'est ce qu'ont dit la Commission de la réforme du droit et d'autres spécialistes du droit administratif. Ils estiment qu'il serait souhaitable d'avoir des commissaires qui soient perçus comme des professionnels qui seront au service du gouvernement pendant très longtemps. Il peut qu'ils occupent un poste quelconque de sous-ministre adjoint, qu'ils soient ensuite nommés président d'une commission et une fois leur affectation terminée, qu'ils réintègrent la Fonction publique ou un autre organisme. Donc, le fait d'accepter un poste au sein de la Commission des transports par exemple ne serait pas considéré comme un emploi de durée déterminée qui n'aboutit à rien.

Senator Robertson: I find your argument not very good. Surely one of the reasons governments pull boards together is to get a fresh perspective on particular problems. I would certainly want, if I were as a minister pulling a board together, to have the freedom of pulling those people I thought were best suited for the task ahead. I probably also would want to have the experience of seconding certain civil servants to come in and serve that board for the life of the board. They may go back to another department, another area, afterwards. That is not unusual in our system but it gives you the freshness of new faces. You just don't see the same people all the time. One of the problems is that you just don't get new ideas because people don't change their ideas that often. You certainly wouldn't have any fresh air blowing around. I find that very strange. From a career position it may be nice and tidy but I think from the position of government serving people, I find that not a good system.

Mr. Roman: Well, the literature on the creation of regulatory agencies suggests that there are two main reasons why they are created as opposed to having the same decisions made within government departments. One is to depoliticize decision making over who gets licences to do this, that or the next thing. The other is to develop a corps of expertise. Perhaps you are right that a third one should be to take a fresh perspective but it is not one that I have heard or read advocated a lot. In that sense it is no different from the senior elements of the public service. You tend to shuffle deputy ministers around because you want fresh perspectives You move people from one department to another so that they can deal with new problems, but you don't fire people after five or seven years or whatever it may be simply because you think they are stale.

Senator Robertson: You might just as well have them all civil servants, the whole bunch, and then you would never have any change. I think that would be terribly wrong. It is my own bias.

Senator Frith: If a person doesn't fulfill the objectives, you want to have the right to say, "Sorry, it's all over"—bang.' like that, and not just let his term expire.

Senator Robertson: Yes, but dealing with them fairly, of course. I have no quarrel with some of the arguments here, but with this concept—and I would assume that the argument would apply to all boards—you would never have any fresh faces.

Senator Frith: But wouldn't your objectives be met by having people finish their terms and not having them renewed?

Senator Robertson: Oh, yes, I have no argument with that.

Senator Frith: Or shortening the term.

[Traduction]

Le sénateur Robertson: Votre argument n'est pas très bon. Si les gouvernements mettent sur pied des commissions, c'est sûrement, entre autres, pour avoir des idées nouvelles sur des problèmes bien précis, J'aimerais, si j'étais un ministre chargé de mettre sur pied une commission, avoir la liberté d'aller chercher les personnes qui, d'après moi, possèdent les compétences voulues pour accomplir le travail. Je voudrais probablement aussi avoir la possibilité d'encourager certains fonctionnaires à venir travailler pour elle pendant toute la durée de vie de celle-ci. Ils pourrant ensuite, retourner travailler dans un autre ministère, dans un autre secteur. Cette façon de procéder est tout à fait normale et nous donne la possiblité de voir de nouveaux visages. On ne voit pas les mêmes gens tout le temps. Il est difficile d'avoir de nouvelles idées parce que les gens ne changent pas beaucoup leurs façon de voir les choses. On n'aurait certainement pas des idées nouvelles de cette façon. Je trouve cela très étrange. Du point de vue professionnel, cela peut sembler avantageux, mais je ne crois pas que cela constitutue un bon moyen pour le gouvernement de servir le peuple.

M. Roman: Tous les documents qui traitent des organismes de réglementation laissent entendre qu'il y a deux raisons surtout qui expliquent pourquoi on crée ces organismes plutôt que de laisser les ministères du gouvernement prendre toujours les mêmes décisions. D'abord, on veut déploitiser le processus décisionnel qui permet de déterminer qui obtiendra des permis pour faire ceci, cela ou autre chose. En suite, on veut développer un cadre d'expertise. Vous avez peut-être raison de dire qu'une troisième raison serait d'avoir des idées nouvelles, mais ce n'est pas une raison qui est souvent invoquée. La situation est donc la même que celle qui s'applique aux hauts fonctionnaires de la Fonction publique. On a tendance à déplacer les sous-ministres parce qu'on veut de nouvelles idées. On mute donc un fonctionnaire d'un ministère à l'autre pour qu'il puisse s'attaquer à de nouveaux problèmes. Mais on ne renvoie pas des gens après 5 ou 7 ans de service simplement parce qu'ils n'ont plus d'idées nouvelles.

Le sénateur Robertson: À ce compte là, pourquoi ne pas nommer uniquement des fonctionnaires. De cette façon il n'y aura jamais de changement. Ce serait là, à mon avis, une grave erreur.

Le sénateur Frith: Si quelqu'un ne vous satisfait pas, vous vous voulez avoir le droit de dire: «Désolé, c'est fini», plutôt que d'attendre l'expiration de son mandat.

Le sénateur Robertson: Oui, mais en étant juste avec eux, évidemment. Je n'ai rien à dire au sujet de certains des arguments qui ont été invoqués. Toutefois, dans ce cas ci, et je présume que l'argument s'appliquerait à toutes les commissions—il n'y aurait jamais de nouveaux visages.

Le sénateur Frith: Mais vos objectifs ne seraient-ils pas atteints si on laissait ces personnes achever leur mandat sans le renouveler?

Le sénateur Robertson: Oui, je suis tout à fait d'accord avec

Le sénateur Frith: Ou si on reduisait la durée de leur mandat.

Senator Robertson: I have no quarrel with the argument of finishing the term.

Senator Frith: Or being compensated.

Senator Robertson: Or being compensated. But his argument that these people should have some permanency—

Senator Frith: He could apply for renewal. That's different.

Senator Robertson: Yes.

Mr. Roman: He would not necessarily be entitled to renewal before the same board but just not be dumped. You could go and ask the Public Service Commission for a position somewhere in the public service if one is available, and so on. You have to remember that there is a one-year conflict of interest rule. If you are a member of the CRTC and you retire, you can't the next day start appearing before your former colleagues. For one year you may be close to being unemployable or employable at a fairly limited income in the one thing you have now beome an expert at doing. So while fresh faces are a great idea they are costly, and if you try to impose the cost on the individual rather than on the public you may find that you won't get the calibre of individual you want because the incentive just won't be there. There are too many incentives in private practice and not enough for this.

Senator Robertson: I disagree with your argument. I think it's wrong. However.'

The Deputy Chairman: I was just noting with interest your reference to report No. 26 of the Law Reform Commission of Canada, which I guess is somewhat critical of the appointment process, being influenced significantly by partisan considerations and dominated by political backgrounds, rarely if ever, consultation with the constituency it proposes to serve, that the system has done well in spite of the system not because of it and it doesn't invite regeneration. Might I just ask the witnesses: how do you get appointed to the Law Reform Commission?

Mr. Roman: Well, I guess in somewhat the same way.

The Deputy Chairman: I see.

Mr. Roman: But there is, I would suggest, some difference. The Law Reform Commission, while it has the name "commission," tends to be chaired by a judge or someone of that ilk who has already been appointed to something else and they don't make decisions.

The Deputy Chairman: How do they get appointed to that?

Mr. Roman: The same process, but in the Law Reform Commission they don't make decisions, they make recommendations. That is an important difference. This particular recommendation, however, came from a lot of research by peo-

[Traduction]

Le sénateur Robertson: Je ne n'oppose pas à ce qu'elles achèvent leur mandat.

Le sénateur Frith: Ou à ce qu'on leur verse un dédommagement.

Le sénateur Robertson: Ou à ce qu'on leur verse une compensation. Mais de là à dire que ces personnes devraient être nommées de façon permanente—

Le sénateur Frith: Elles pourraient demander un renouvellement de leur mandat, ce qui serait différent.

Le sénateur Robertson: Oui.

M. Roman: Elles n'obtiendraient pas nécessairement un renouvellement auprès de la même commission, mais elles ne seraient pas tout simplement renvoyées. Elles pourraient demander à la Commission de la Fonction publique de leur trouver un poste ailleurs, au sein de la Fonction publique, s'il y en a un de disponible, etc. Il ne faut pas oublier non plus la règle d'un an en matière de conflit d'intérêts. Si vous faisiez partie du CRTC, vous ne pouvez commencer, le lendemain de l'expiration de votre mandat, à comparaître devant vos anciens collègues. Pendant un an, il peut être difficile pour vous de trouver un emploi ou du moins un emploi rémunérateur dans se qui devenu votre domaine de compétence. Donc, l'idée d'avoir de nouveaux visages est très bonne, mais également très coûteuse. Si vous essayez d'imposer ce coût à l'individu plutôt qu'au public, vous risquez d'avoir du mal à trouver des gens compétents, faute de stimulants. Les mesures d'encouragement sont trop peu nombreuses pour accepter de faire le saut.

Le sénateur Robertson: Je ne suis pas d'accord. Je crois que vous avez tort. Mais passons.

Le vice-président: Je trouve intéressant que vous fassiez allusion dans votre mémoire au rapport n° 26 de la Commission de réforme du droit du Canada qui a des réserves face au processus de nomination. Selon elle, la nomination des membres est soumise dans une large mesure au jeu de la partisanerie, et les organismes sont composés de personnes ayant des antécédents politiques et qui sont rarement choisies, sinon jamais, en consultation avec la clientèle qu'elles sont appelées à servir. De plus, c'est en dépit du système, et non grâce à lui, que les administrateurs exercent leurs fonctions. Enfin, le processus ne favorise pas la regénération. Les témoins peuvent-ils nous dire comment une personne est nommée à la Commissionde réforme du droit?

M. Roman: Eh bien, à peu près de la même façon.

Le vice-président: Je vois.

M. Roman: Mais il y a certaines différences. La Commission de réforme du droit, même s'il s'agit d'une «commission», a tendance à être présidée par un juge ou par une personne du même rang qui a déjà été nommée à d'autres commissions. Elle n'a pas de décisions à rendre.

Le vice-président: Comment ses membres sont-ils nommés?

M. Roman: De la même façon. Toutefois, en ce qui concerne la Commission de réforme du droit, les membres ne sont pas appelés à rendre des décisions mais plutôt à formuler des recommandations. C'est là une différence importante. Toutefois, leurs recommandation sont l'aboutissement de nombreu-

ple who are not members of the Law Reform Commission per se.

The Deputy Chairman: Honourable senators, I think we have run the gamut. To you, Mr. Roman and Dr. Horwood, thank you very, very much.

Senator Grafstein: Just one question, Mr. Chairman, in terms of this recommendation.

The Deputy Chairman: What recommendation?

Senator Grafstein: They have made some recommendations in a specific legislative amendment, and I would like to know who has made this recommendation.

Mr. Roman: The Canadian Bar Association.

Senator Grafstein: Could you just take us through the process as to how the Canadian Bar Association in its glorious, multifold, many-faceted aspects would come out with this recommendation?

Senator Frith: Many splendored.

Senator Grafstein: Many spendored is the expression. Take us through the process.

Mr. Roman: The way they do it is that the group where it originates, and this one happened to have originated in the Administrative Law Section, would prepare a brief. From there it would go for approval to the national legislative committee, which is comprised of seven or eight people drawn from all across the country. They would review the bill and make changes and comments, and so on. From there it would go to the national executive for approval. This has been through that entire process, and unless and until it is approved by the national executive you can't say it is a brief of the Canadian Bar Association. You can only say it is a brief of this or that section. So when I say it is the brief of the Canadian Bar Association it is because it has been through the whole works.

Senator Doyle: Once the executive has approved it it becomes the opinion and the argument of the Bar Association. That means if I were an individual member of the Bar Association and didn't agree with it, the only avenue open to me would be to throw the rascals out who are in charge of it now and get a new executive who wouldn't approve of that sort of thing. This is not something that has come up at an annual meeting and there has been a show of hands or a recorded vote. This is something that the executive of the Canadian Bar Association believes should be the law of the land.

Mr. Roman: We are talking about a question of elections and delegated authority.

Senator Doyle: I was borrowing that phrase about "throw the rascals out".

Senator Grafstein: I guess I should declare my interests because I am a member of the Canadian Bar Association. I was a former chairman of a national subcommittee. My understanding is that it has to be approved by the national executive, which represents every province. The chairmen of all the national committees are members of that national executive. It

[Traduction]

ses recherches effectuées par des personnes qui ne sont pas membres de la Commission en tant que telle.

Le vice-président: Honorables sénateurs, je crois que nous avons étudié la question sous tous ses angles. Je vous remercie beaucoup messieurs Roman et Horwood.

Le sénateur Grafstein: J'ai une seule question, monsieur le président, à poser au sujet de cette recommandation.

Le vice-président: Quelle recommandation?

Le sénateur Grafstein: Ils ont formulé quelques recommandations présentées sous forme d'amendement législatif précis. Je voudrais tout simplement savoir qui a fait cette recommandation.

M. Roman: L'Association du barreau canadien.

Le sénateur Grafstein: Pouvez-vous me dire comment l'Association du barreau canadien, cet organisme multidisciplinaire et prestigieux, pourrait faire ce genre de recommandation?

Le sénateur Frith: Dans sa sagesse infinie.

Le sénateur Grafstein: C'est cela. Expliquez-nous comment il en est arrivé à cette recommandation.

M. Roman: Le groupe qui a formulé cette recommandation, c'est-à-dire la section du droit administratif, se charge de préparer un mémoire qui est soumis à l'approbation du comité législatif du Conseil national, lequel est composéde sept ou huit membres venant de toutes les régions du pays. Ils examinent le projet de loi, y apportent des modifications, font des observations, etc. Le texte est ensuite soumis à l'approbation de l'Exécutif national. Il doit donc franchir toutes ces étapes et tant qu'il n'a pas été approuvé par l'Exécutif national, on ne peut dire qu'il représente les vues de l'Association du barreau canadien. Tout ce qu'on peut dire, c'est qu'il s'agit d'un mémoire préparé par telle ou telle section. Je suis donc en mesure d'affirmer que ce mémoire est celui de l'Association du barreau canadien parce qu'il a franchi toutes les étapes.

Le sénateur Doyle: Une fois que l'exécutif l'a approuvé, il représente le point de vue de l'Association. Ce qui veut dire que si j'étais membre de l'Association et que je n'étais pas d'accord avec elle, je ne pourrais faire qu'une seule chose, c'est-à-dire me débarrasser de ces incompétents et constituer un nouvel exécutif qui n'approuverait pas ce genre de chose. Ce n'est pas une opinion qui a été émise lors d'une assemblée annuelle et qui a fiat l'objet d'un vote à main levée ou d'un vote par appel nominal. C'est une chose qui, d'après l'Exécutif de l'Association du barreau canadien, devrait être consacrée dans les lois du pays.

M. Roman: Il est question ici d'élections et de pouvoirs qui sont délégués.

Le sénateur Doyle: Je n'étais pas sérieux lorsque je les ai traités d'incompétents.

Le sénateur Grafstein: Je suppose que je devrais vous avouer que je suis membre de l'Association du barreau canadien. J'ai déjà présidé un sous-comité national. D'après ce que je crois comprendre, cette recommandation doit être approuvée par l'Exécutif national, qui représente chaque province. Les présidents de tous les comités nationaux font partie de l'Exécutif

has to go through that process. I think it would be important for us to know from whence this flows.

Mr. Roman: With me is John Giokas who is on the staff of the Canadian Bar Assocition and working with their legislative committee. Can you answer that?

Mr. John Giokas, Director of Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association: Yes. I am the Director of Legislation and Law Reform and I shepherded this particular submission through the various stages. There are two ways in which a brief can become a national brief. One is through the process that Mr. Roman just described. In an emergency situation the president can approve a submission which will then subsequently go to the executive committee. The executive committee is just like our cabinet, and our president would be like the Prime Minister. In this case we went through all the stages and got approval at the very last minute, which is why some of these gremlins have shown up. But it was a unanimous vote of the executive committee at our meeting in Quebec City, and this has the full support of the executive.

I should mention that the executive is drawn from every province and territory in Canada, and the members of the executive are subject to being thrown out on a one- or twoyear basis.

Senator Doyle: I believe that our witnesses have left me with the right, then, to accuse Senator Nurgitz, Senator Frith, practically every member of this committee, of having a conflict of interest.

Senator Grafstein: No, I declared my conflict.

Senator Doyle: You declared it, but it exists.

Senator Grafstein: I am going to declare it and tell you that I am going to vote in a certain way.

Senator Robertson: If I may just comment on something outside the document, some of the comments you made this morning outside the document indicate to me that you would prefer not to have "political appointments". I gather this from what you have been saying, and this must be reflecting the discussion you had at your committee.

Mr. Roman: I think I was looking at it more negatively than positively. I don't think we took a position in this brief on how appointments should be made.

Senator Robertson: No, no, not in this brief but from some of your side comments about the dangers of political appointments and having to go back into the private sector and losing your shirt and all that sort of thing.

Mr. Roman: That would be true regardless of what the criterion would be for initially appointing you.

Senator Robertson: Yes.

[Traduction]

national. Toutes les étapes du processus doivent être franchies. Je crois qu'il est important pour nous de savoir d'où vient cette recommandation.

M. Roman: Je suis accompagné aujourd'hui de John Giokas, qui fait partie du personnel de l'Association du barreau canadien et qui travaille avec le comité législatif de celle-ci. Pourvez-vous répondre à cette question?

M. John Giokas, directeur de la législation et de la réforme du droit, Association du Barreau canadien: Oui. Je suis le directeur de la législation et de la réforme du droit. C'est moi qui ai veillé à ce que ce mémoire franchisse toutes les étapes. Il y a deux façons de procéder pour qu'un mémoire soit approuvé par l'exécut national. La première, c'est en franchissant les étapes du processus que M. Roman vient de vous décrire. Dans une situation urgente, le président peut approuver un mémoire qui sera par la suite soumis à l'Exécutif. Ce dernier remplit un peu le rôle du Cabinet, et notre président, celui de Premier ministre. Dans ce cas-ci, nous avons franchi toutes les étapes et n'avons obtenu l'approbation qu'à la toute dernière minute. C'est pourquoi il y a certaines coquilles qui se sont glissées dans le texte. Mais cette recommandation a été approuvée à l'unanimité par l'Exécutif lorsque celui-ci s'est réuni à Québec. Elle bénéficie de l'appui de tout l'Exécutif.

Le voudrais ajouter que l'Exécutif est formé de représentants de toutes les provinces et territoires du Canada. Ceux-ci sont nommés pour un au ou deux.

Le sénateur Doyle: Je crois que nos témoins me donnent le droit d'accuser le sénateur Nurgitz, le sénateur Frith, et pratiquement tous les membres du Comité, d'être en conflit d'intérêts.

Le sénateur Grafstein: Non, j'ai déjà déclaré que j'étais en conflit d'intérêts.

Le sénateur Doyle: Vous avez fait cette déclaration, mais le conflit continue d'exister.

Le sénateur Grafstein: Je vais faire une déclaration et vous dire comment je vais voter.

Le sénateur Robertson: J'aimerais faire une digression. Certains des commentaires que vous avez faits ce matin me portent à croire que vous préférez qu'il n'y ait pas de «nominations politiques». C'est la conclusion que j'ai tirée et qui se dégage sûrement des discussions que vous avez eues avec votre comité.

M. Roman: Je crois que ma façon de voir les choses était plus négative que positive. Nous n'avons pas pris position, dans ce mémoire, sur la façon dont les nominations devraient être faites.

Le sénateur Robertson: Non, pas dans votre mémoire, mais d'après les commentaires que vous avez faits au sujet des dangers que présentent les nominations politiques, de le réintégration du secteur privé, de la perte de tous les avantages, etc.

M. Roman: Ce qui serait vrai, quels que soient les critères de nomination utilisés au départ.

Le sénateur Robertson: Oui.

Mr. Roman: My focus here was not on the appointment process but on the process of disengagement or firing.

Senator Robertson: I understand the document but I just sensed a certain bias against political appointments in your general comments, whether that is a correct reading or not, and I just wonder if that bias, that expression from your committee, has been made before committees like this regardless of who is in government, this purity of heart you had.

Mr. Roman: I don't think I expressed that viewpoint. I don't think we discussed the appointment process at all.

Senator Robertson: Okay, I'm reading certain things. I usually read you right.

The Deputy Chairman: Your brief is a pretty strong condemnation of the process.

Senator Robertson: Yes.

The Deputy Chairman: Honourable senators, I think we have exhausted the issue. The open part of the meeting is adjourned but I would ask honourable senators to say for a brief *in camera* meeting.

Again to the witnesses, thank you very, very much.

The committee continued in camera.

[Traduction]

M. Roman: J'ai insisté non pas sur le processus de nomination mais plutôt sur le congédiement.

Le sénateur Robertson: J'ai compris ce que vous dites dans votre document mais j'ai en l'impression, en vous écoutant parler, que vous vous opposiez aux nominations politiques. Je me trompe peut-être. Je me demande si vous avez déjà exprimé ce point de vue, si vous avez déjà fait preuve d'une telle honnêteté, devant des comités comme celui-ci, quel que soit le parti au pouvoir.

M. Romain: Je ne crois pas avoir exprimé ce point de vue. Je ne crois pas que nous ayons parlé du processus de nomination.

Le sénateur Robertson: D'accord, j'avais cru comprendre certaines choses. Habituellement, je ne me trompe pas.

Le vice-président: Votre mémoire condamne fortement le processus.

Le sénateur Robertson: Oui.

Le vice-président: Honorables sénateurs, je crois que nous avons épuisé la question. La période de questions est terminée mais je demanderais aux honorables sénateurs de rester pour une brève réunion à huis clos.

Je voudrais encore une fois remercier les témoins.

Le Comité continue de siéger à huis clos.







If undelivered, return COVER ONLY to Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Otlawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES-TÉMOINS

Meeting of Tuesday, May 3, 1988:

From the Canadian Bar Association:

Mr. Andrew Roman, Co-Vice President, Administrative Law Section and

Mr. Robert Horwood, Member.

Réunion du mardi 3 mai 1988:

De l'Association du Barreau canadien:

M. Andrew Roman, co-vice-président, Section droit administratif, et

M. Robert Horwood, membre.





Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, May 3, 1988 Wednesday, May 4, 1988 Thursday, May 5, 1988

Issue No. 73

Thirty-fourth and thirty-fifth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof

Third proceedings on:

Consideration of Bill S-7, An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada of the prelature of the Holy Cross and Opus Dei

WITNESS:

(See back cover)

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 3 mai 1988 Le mercredi 4 mai 1988 Le jeudi 5 mai 1988

Fascicule nº 73

Trente-quatrième et trente-cinquième fascicules concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence

Troisième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Honourable Joan Neiman, Chairman

The Honourable Nathan Nurgitz, Deputy Chairman

Hébert

Perrault

Spivak

Robertson

*MacEachen (or Frith)

*Murray (or Doody)

and

The Honourable Senators:

Anderson

Cogger Cottreau

Doyle Fairbairn Hastings

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

AFFAIRES JURIDIQUES ET

CONSTITUTIONNELLES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES

et

Les honorables sénateurs:

Anderson Cogger Cottreau Doyle Fairbairn

Hastings

Hébert
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)

Perrault Robertson Spivak

*Membres d'office

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hastings for that of the Honourable Senator Grafstein (May 5, 1988).

The name of the Honourable Senator Cottreau for that of the Honourable Senator Stanbury (May 5, 1988).

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hastings substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (le 5 mai 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Cottreau substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury (le 5 mai 1988).

Le greffier du comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, October 27, 1987:

"The Order of the Day being read,

With leave of the Senate.

The Honourable Senator Bélisle resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bélisle, seconded by the Honourable Senator Nurgitz, for the second reading of the Bill S-7, An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei.

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Bélisle moved, seconded by the Honourable Senator Nurgitz, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 27 octobre 1987:

«A l'appel de l'Ordre du jour,

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Bélisle reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bélisle, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Bélisle propose, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 3, 1988 (104)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera*, at 3:30 a.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bonnell, Cogger, Doyle, Fairbairn, Grafstein, Hébert, Robertson and Stanbury. (9)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987, resumed consideration of Bill C-55, intituled "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The Committee considered certain draft proposals for its report.

At 4:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 4, 1988 (105)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera* at 4:05 p.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Bonnell, Cogger, Doyle, Fairbairn, Frith, Grafstein, Hébert, Nurgitz, Perrault, Robertson and Spivak. (12)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987, resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The Committee considered certain draft proposals for its report.

It was agreed-

That the Committee meet again on Bill C-55, Tuesday next at 3:30 p.m. to consider and adopt a Report on the proposed legislation.

At 5:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 5, 1988 (106)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 3 MAI 1988 (104)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 15 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (vice-président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bonnell, Cogger, Doyle, Fairbairn, Grafstein, Hébert, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (9)

Présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Mmes Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité reprend l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Le comité étudie certains projets de proposition pour son rapport.

À 16 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE MERCREDI 4 MAI 1988 (105)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 16 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (vice-président.)

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Bonnell, Cogger, Doyle, Fairbairn, Frith, Grafstein, Hébert, Nurgitz, Perrault, Robertson et Spivak. (12)

Présentes: De la Bibliothèque du Parlement: M^{mes} Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité reprend l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Le comité étudie certains projets de proposition pour son rapport.

Il est convenu

Que le comité se réunisse à nouveau mardi prochain à 15 h 30 pour étudier et adopter un rapport sur le projet de loi C-55.

À 17 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE JEUDI 5 MAI 1988

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cottreau, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hastings, Hébert, Neiman, Nurgitz and Robertson. (9)

Other Senators present: The Honourable Senators Bélisle and Flynn. (2)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers. From the Senate of Canada: Mr. Raymond du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From Consumer and Corporate Affairs Canada:

Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated October 27, 1987, resumed consideration of Bill S-7, intituled: "An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada and the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei".

Mr. du Plessis and Viets made statements and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Cottreau, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hastings, Hébert, Neiman, Nurgitz et Robertson. (9)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Bélisle et Flynn.(2)

Présents: De la Bibliothèque du Parlement: Mmes Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche. Du Sénat du Canada: M. Raymond du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

Également présents: Les sténographes officiels du Snéat.

Témoin:

De Consommation et Corporations Canada:

M. R. D. Viets, chef de la Division du contentieux.

Conformément à son ordre de renvoi du 27 octobre 1987, le comité reprend l'étude du projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei.

MM. du Plessis et Viets font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, May 5, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-7, to incorporate the Regional Vicar for Canada and the prelature of the Holy Cross and Opus Dei, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: This morning the committee is reverting to its study of Bill S-7, to incorporate the Regional Vicar for Canada and the prelature of the Holy Cross and Opus Dei.

When the committee last considered this bill a number of questions arose which we asked our legal counsel to put to the Senate's legal counsel, Mr. du Plessis. He has prepared answers to those questions. He has also asked Mr. Digby Viets, from the Department of Consumer and Corporate Affairs, to answer some of those questions.

Mr. du Plessis, would you like to take us through these questions and the answers you have provided.

Mr. Raymond L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: Madam Chairman, at the outset I should explain that the questions and answers are not contained in one document. There are three documents. The first document contains the questions, the second document contains my answers and the third document contains Mr. Viets' answers. So I will go through them in that order. The first question asked was:

How many corporations sole have been incorporated in Canada and does this figure include provincial corporations sole?

The written answer I have provided reads as follows:

There have been 21 corporations sole incorporated in Canada since 1867, out of a total of 102 private Acts to incorporate religious organizations. Fourteen of these private Acts related to the Roman Catholic Church; four related to the Anglican Church; two related to the Church of Jesus Christ of Latter-day Saints; and one related to the Evangelical Pentecostal Church.

The first of these Acts was an Act passed in 1884 establishing the head of the Roman Catholic Episcopal Corporation of Ottawa as a corporation sole. The most recent was in 1983. It established as a corporation sole the Eparch of the Eparchy of Saints Cyrille and Methodius of Slovaks of the Byzantine Rite of Canada.

That answer does not include a reference to provincial corporations sole. We made a quick survey and found that there were a number of corporations sole created provincially. In the time available following the notice of this meeting I did not have an opportunity to consolidate all of them, but this is something that could be looked at in the future.

Question No. 2 was:

How many corporations sole exist today? Are they all directly related to churches?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 5 mai 1988

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel avait été déféré le projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Ce matin, le comité reprend l'étude du projet de loi S-7, dont l'objet est de constituer en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei.

Comme un certain nombre de questions ont été soulevées la dernière fois que le comité a étudié le projet de loi, nous avons cru devoir faire appel aux lumières de M. du Plessis, le conseiller juridique du Sénat. Ce dernier a préparé des réponses à nos questions. Il a également demandé des précisions à M. Digy Viets, du ministère de la Consommation et des corporations.

Monsieur du Plessis, voulez-vous rappeler les questions que nous avions posées et donner vos réponses.

M. Raymond L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire: Madame la présidente, je dois d'abord vous dire que les questions et les réponses forment en tout trois documents. Le premier renferme les questions, le deuxième mes réponses et le troisième, celles de M. Viets. Je vais donc les lire dans cet ordre. La première question était la suivante:

Combien de corporations simples ont été constituées en personnes morales au Canada et ce chiffre inclut-il les corporations simples constituées par une loi provinciale?

Voici le texte de la réponse que j'ai préparée.

Depuis 1867, sur un total de 102 lois privées visant à constituer en personnes morales des organismes religieux au Canada, 21 mesures visaient des corporations simples. Quatorze lois privées mettaient en cause l'Église catholique romaine, 4 l'Église anglicane, 2 l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours et une concernait l'Église évangélique de la Pentecôte.

La première loi a été votée en 1884 pour constituer en corporation simple le chef de la Corporation épiscopale catholique romaine d'Ottawa. La plus récente date de 1983. Elle concernait l'éparque de l'Éparchie des Saints Cyrille et Méthode des Slovaques de rite byzantin au Canada.

La réponse ne mentionne pas les corporations simples constituées par une loi provinciale. Après une brève enquête nous avons constaté qu'il existait un certain nombre de ces corporations créées par une loi provinciale. Cependant, compte tenu du délai que j'avais, je n'ai pas eu le temps d'en faire une liste complète, mais c'est une chose que nous pourrions faire.

La deuxième question était la suivante:

Combien de corporations simples existe-t-il aujourd'hui? Sont-elles toutes rattachées directement à des églises?

We can only make an assumption in this case. The answer reads as follows:

Since it is of the nature of a corporation sole that it is to have perpetual succession, it can only be assumed that the 21 corporations sole created federally by private Act since 1867 are still in existence today.

They are still listed in the table of private acts and I have no reason to believe that any of the acts creating them have been repealed.

The answer goes on to state:

In addition, there are other federal examples such as the Governor General of Canada and the Director, the Veterans Land Act.

The Chairman: Mr. du Plessis, you said that you can only assume they are still in existence. Would the department not know this if they have to make a return each year? Is there not at least some requirement for these corporations sole to make an annual return?

Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division, Corporations Branch, Consumer and Corporate Affairs Canada: Madam Chairman, the question is to identify those, and I was not aware that I was to respond to this question.

Any special act corporation does have to make an annual return, and it does have to hold an annual meeting by virtue of section 158 of the Canada Corporations Act, but the corporations branch has not identified which non-profit corporations are corporations sole. A special study of that could be made.

The Chairman: We had that information from Mr. du Plessis, but that is sufficient for the moment.

Mr. du Plessis: Madam Chairman, question number 3 was:

For what reasons could a Senate committee reject a private bill? What amendments are possible?

The answer follows:

There are many reasons why a committee could recommend to the Senate that a private bill "not be proceeded with further in the Senate". Examples of some of the grounds on which a committee could report against a bill are the following:

- (a) that from the scope or objects of the bill or from the principles involved in it, it should have been introduced as a public bill;
- (b) that the subject-matter of the bill comes within a class of subject that is of exclusive provincial jurisdiction;
- (c) that the preamble had not been proven to the satisfaction of the committee;
- (d) that the bill would interfere with law suits pending or with existing rights;
- (e) that there is no proof of the consent of all the parties who would be affected by the bill;

[Traduction]

Dans le cas présent la réponse ne peut qu'être hypothétique et la réponse est la suivante:

Étant donné que de par sa nature, une corporation établit une succession perpétuelle, on ne peut que supposer que les 21 corporations simples créées par une loi fédérale privée depuis 1867, existent encore aujourd'hui.

Ces sociétés figurent toujours dans la liste des lois privées et je n'ai aucune raison de croire que les lois par lesquelles elles ont été créées ont été abrogées.

Voici la suite de la réponse:

En outre, il y a d'autres exemples comme le gouverneur général du Canada et le directeur de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants.

La présidente: Monsieur du Plessis, vous dites que l'on peut simplement supposer qu'elles existent toujours. Mais le ministère doit savoir si elles sont obligées de présenter un rapport chaque année? Ne sont-elles pas tenues d'une façon ou d'une autre de fournir un rapport annuel?

M. R. D. Viets, chef de la Direction du contentieux, Direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations: Madame la présidente, on me demande maintenant de les identifier et je ne savais pas que je devais fournir ces renseignements.

Toute corporation créée par une loi spéciale est tenue de présenter un rapport annuel et doit tenir une réunion annuelle, conformément à l'article 158 de la Loi sur les corporations canadiennes; mais la Direction des corporations n'a pas déterminé quelles corporations sans but lucratif sont des corporations simples. Cela demanderait des recherches spéciales.

La présidente: M. du Plessis nous a fourni ces renseignements et cela nous suffit pour l'instant.

M. du Plessis: Madame la présidente, je passe à la question n° 3 qui se lit ainsi:

Quels motifs un comité du Sénat pourrait-il invoquer pour rejeter un projet de loi privé? Quel type d'amendement peut-il y apporter?

Voici la réponse:

Un comité pourrait recommander que l'étude d'un projet de loi privé n'aille pas plus loin au Sénat pour bien des raisons. En voici quelques exemples:

- a) d'après la portée et les objets du projet de loi ou des principes en cause, il aurait dû être présenté comme mesure d'intérêt public;
- b) l'objet de la mesure fait partie des questions qui relèvent exclusivement de la compétence des provinces;
 - c) le préambule ne satisfait pas le comité;
- d) le projet de loi ferait obstacle à des poursuites en cours ou irait à l'encontre de droits existants;
- e) il n'y a aucune preuve de l'accord de toutes les parties qui seraient touchées par le projet de loi;

- (f) that the petitioners against the measure are as numerous as those in its favour;
- (g) that legislative action is not desirable or necessary; or
- (h) that it is in the power of the executive government to carry into effect the objects contemplated by the bill.

Those are just some of the many reasons that are listed in the Fourth Edition of Bourinot's *Parliamentary Procedure*, published in 1916. These are taken from examples prior to the turn of the century when Parliament was involved, to a great extent, in enacting private bills because at that time the general legislation was not in place, as it is today, especially with regard to corporations.

What amendments are possible? I did not go into this in my paper, because I think the answer is fairly obvious: a Senate committee can make whatever amendments it wishes to any bill, so long as the amendments are within the jurisdiction of Parliament. I could go further into that if senators wish, but I did not feel it was necessary to compile a specific answer to that part of question No. 3.

That brings us to question No. 4:

We are particularly interested in greater financial disclosure. Could the bill be amended in this way? Can you suggest appropriate amendments?

In the text senators have before them I refer to the answer provided in the memorandum from Mr. Digby Viets, dated May 4, 1988. I would ask Mr. Viets to read that reply and elaborate on it further if he so wishes.

Mr. Viets: When I responded to that question, I addressed this memo to Mr. du Plessis with some remarks that I thought might help the committee understand the philosophy that underlay the proposed Canada Non-Profit Corporations bill, which was later known as Bill C-10. The essence of that bill was that there ought to be financial disclosure of any corporation that solicited money from the public or received government grants. The act recognized two types of corporations. One was a membership corporation that carried on activities primarily for its own members. The other was a charitable corporation that carried on, by definition in each case, activities primarily for the benefit of the public.

In considering this bill, therefore, the committee will want to determine where the money is coming from to run this organization. Under the proposed non-profit corporations bill, disclosure would have been required of membership corporations only if they received government grants. All charitable corporations would have had to disclose. Under the existing law, which is the Canada Corporations Act, section 258 applies to private act corporations. It requires them to hold annual meetings and to file annual returns. Section 150 of that act subjects a non-profit corporation to dissolution if it fails to hold an annual meeting or fails to file an annual return. It also subjects such a corporation to dissolution if it fails to provide copies of its financial statements to its members, with a copy to the director of the corporations branch. That appears to be an

[Traduction]

f) ceux qui s'opposent à la mesure sont aussi nombreux que ceux qui l'appuient;

- g) la mesure législative n'est ni souhaitable ni nécessaire; et
- h) il entre déjà dans les attributions du gouvernement de réaliser les objectifs visés par le projet de loi.

Ce ne sont là que quelques-unes des nombreuses raisons qui sont énumérées dans la quatrième édition de la Parliamentary Procedure de Bourinot, publiée en 1916. Elles sont tirées d'exemples pris avant le début du XX° siècle alors que le Parlement était souvent appelé à voter des projets de loi privés parce qu'à ce moment-là, contrairement à aujourd'hui, la législation générale était assez mince, surtout en ce qui touchait aux sociétés.

Quels amendements sont possibles? Je n'ai pas examiné cette question parce que je crois que la réponse est assez évidente: un comité du Sénat peut proposer tous les amendements qu'il souhaite du moment qu'ils relèvent de la compétence du Parlement. Je pourrais vous en dire plus long à ce sujet si les sénateurs le souhaitent, mais je n'ai pas cru nécessaire de préparer une réponse sur cet aspect de la question n° 3.

Cela nous amène à la question n° 4:

Nous nous intéressons plus particulièrement à une plus grande divulgation des données financières. Le projet de loi pourrait-il être modifié en ce sens? Pouvez-vous nous suggérer des amendements possibles?

Dans le texte que j'ai remis aux sénateurs, je me reporte à la réponse fournie par M. Digby Viets en date du 4 mai 1988. Je demanderais à M. Viets de nous dire sa réponse et de fournir d'autres explications au besoin.

M. Viets: Après avoir rédigé la réponse, j'ai adressé la note à M. du Plessis en y ajoutant quelques observations qui pourraient aider le comité à comprendre les principes du projet de loi sur les corporations canadiennes sans but lucratif qui devait être le projet de loi C-10. Essentiellement, le projet de loi prévoyait que toute société qui recueille des fonds auprès du public ou reçoit des subventions de l'État, doit divulguer ses états financiers. La loi reconnaît deux types de sociétés. L'une est une association mutuelle qui exerce ses activités surtout au nom de ses membres, l'autre, une association de bienfaisance, qui, par définition dans chaque cas, exerce ses activités essentiellement pour le bien général.

Ainsi, en examinant le projet de loi, le Comité voudra établir d'où provient l'argent nécessaire au fonctionnement de l'organisme. Selon le projet de loi sur les corporations sans but lucratif, les associations mutuelles n'auraient été tenues de divulguer leurs états financiers que si elles recevaient des subventions gouvernementales. Toutes les associations de bienfaisance y auraient été tenues. L'article 258 de la loi actuelle, c'est-à-dire la Loi sur les corporations canadiennes, s'applique aux corporations créées par une loi privée. Celles-ci sont obligées de tenir une réunion annuelle et de publier un rapport chaque année. L'article 150 prévoit qu'une corporation sans but lucratif peut être dissoute si elle ne tient pas de réunion annuelle ou ne fait pas de rapport annuel. Elle pourrait l'être également si elle ne remet pas de copies de ses états financiers

inconsistency in the act, because the section of the act requiring the filing and the presentation of financial statements is not specifically brought forward to Part II of the act. Nevertheless, that section is there, and it may be assumed that there was an intention that special act corporations should present financial statements. That is all I have to say on that issue.

Senator Nurgitz: What does the Department of National Revenue require of an entity that obtains a charitable tax number? Does such an entity disclose?

Mr. Viets: I am not aware of the requirements in that regard. I am sure that Revenue Canada requires financial statements, but whether those statements are made public is another matter.

The Chairman: Mr. du Plessis has brought to my attention a reply of Mr. Schratz at a meeting of this committee in February, in which he says:

... the books would be open for audit by the Minister of Revenue by virtue of section 231(1) of the Federal Income Tax Act, which states that all corporations are subject to investigation by the minister. There is no limit there whatsoever.

Senator Nurgitz: Therefore, any corporation incorporated under the Canada Business Corporations Act or privately would be subject to ministerial investigation?

The Chairman: I will go on with this answer given by Mr. Schratz:

The Minister of Revenue has the right, without notice, to enter premises at any time during business hours and to audit the accounts of that corporation.

That section also obliges all corporations to maintain proper accounting records. The Corporation of the Prelature would be subject to this section. Mr. Schratz goes on further to say:

Section 150(1) of the Federal Income Tax Act obliges all corporations to file income tax returns. The forms for a charitable corporation are somewhat different than those for a business corporation, but financial statements and financial information must be supplied to the Minister of Revenue.

Mr. Viets: Madam Chairman, could I add a comment? The Canadian Institute of Chartered Accountants is in the process of designing guidelines and policies to apply to accounting done by non-profit organizations and charities. I do not know whether they have finalized their report, but what you have just read recognizes that there is a difference in this regard and it will be formalized in the CICA handbook. Those records would not be public, however, as I understand them, anymore than would anyone's income tax return.

Senator Nurgitz: But they are disclosed to the federal government?

Mr. Viets: They are disclosed to Revenue Canada, yes.

Senator Gigantès: Madam Chairman, I am not sure about the law and perhaps you can enlighten me on this point. If

[Traduction]

à ses membres ni au directeur de la Direction des corporations. Il semble y avoir une incohérence dans la loi parce que l'article qui rend obligatoire la présentation d'états financiers, n'est pas expressément mentionné à la Partie II de la loi. Mais cette disposition existe et on peut supposer que le législateur avait l'intention d'obliger les corporations constituées par une loi spéciale à présenter des bilans financiers. C'est tout ce que j'ai à dire à ce sujet.

Le sénateur Nurgitz: Que réclame le ministère du Revenu national d'un organisme de bienfaisance qui reçoit un numéro à des fins fiscales? L'organisme est-il tenu de divulguer ses états financiers?

M. Viets: Je ne suis pas au courant des prescriptions à ce sujet. Je suis certain que Revenu Canada exige des bilans financiers, mais que ceux-ci soient rendus publics est une autre affaire.

La présidente: M. du Plessis m'a rappelé une réponse que M. Schratz a donnée lors d'une de nos réunions en février dont voici un extrait:

Le ministre du Revenu pourra procéder à la vérification des comptes comme le prévoit le paragraphe 231(1) de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu qui stipule que toutes les sociétés sont assujetties à l'examen du Ministre. On n'a fixé aucune limite.

Le sénateur Nurgitz: Ainsi, toute société constituée en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes ou une loi privée, est soumise à l'examen du ministre?

La présidente: J'aimerais donner la suite de la réponse de M. Schratz:

Le ministre du Revenu est autorisé, sans préavis, à venir sur place pendant les heures de travail, pour vérifier les livres de la société.

Toutes les sociétés sont également tenues de tenir des comptes appropriés. La corporation de la Prélature serait assujettie à cette obligation. M. Schratz a encore dit ceci:

Le paragraphe 150(1) oblige les corporations à remplir une déclaration d'impôt sur le revenu. Les formulaires destinés aux organismes de charité diffèrent quelque peu de ceux des entreprises commerciales. Mais il reste que tous deux doivent présenter des informations financières et des bilans au ministre.

M. Viets: Madame la présidente, j'aurais un commentaire à ajouter. L'Institut canadien des comptables agréés a entrepris de rédiger des directives et des règles applicables à la comptabilité des organismes sans but lucratif et de bienfaisance. Je ne sais pas si les comptables ont parachevé leur rapport, mais d'après ce que vous venez de dire, il existe une différence à cet égard et le manuel de l'ICCA fera la distinction. Ces comptes ne seront pas rendus publics cependant, pas plus que la déclaration d'impôt d'un particulier.

Le sénateur Nurgitz: Mais ils sont dévoilés au gouvernement fédéral.

M. Viets: Oui, à Revenu Canada.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, je ne suis pas très au courant de la loi et peut-être pourriez-vous m'éclairer.

these financial records are disclosed to Revenue Canada, could we look at them subsequently?

The Chairman: No, not any more than we could look at an individual income tax return.

Senator Gigantès: In the case of the corporation we are now being asked to incorporate, then, we would not be able to look at these records afterwards to see whether we did the right or the wrong thing.

The Chairman: I am curious about that from the point of view of the charitable corporation. I thought that one of the concerns of the public was that corporations or organizations claiming charitable status should have their books open to the public.

Mr. Viets: Yes, that was the concept behind Bill C-10. The problem now is to determine whether Opus Dei is a charitable organization or whether it is in existence for the benefit of its members. In other words, will it be collecting money from the public or will it be collecting money only from those involved with it in a fairly close association?

The Chairman: It would be a matter of definition, then; it has to be determined not only for an organization like Opus Dei but for any corporation that carries on similar activities?

Mr. Viets: Yes, it would be a matter of fact as to how it would operate financially. Will it be using public funds or will it be using only its members funds?

The Chairman: Yes, I understand.

Senator Nurgitz: Could you clarify that for me? Is there a distinction between using funds for the good of its members and using funds for the public good?

Mr. Viets: It is not so much the use as the receipt of the funds. Is Opus Dei receiving funds from the public? If it receives money from the public, then the concept is that it should report to the public. If it receives money solely from its members and uses it only for the members or uses it for the public, there is no requirement to disclose the use. It was only if public moneys were received.

The Chairman: I assume that if you solicit money from the public in general, you come within that broader definition.

Mr. Viets: Right.

Senator Doyle: Do all religious organizations receive money from the public in the sense that they do not pay certain taxes?

Mr. Viets: That is a difficult question to answer. Would a large, well recognized church which was receiving money from its members be considered receiving money from the public? I do not know.

Senator Doyle: Certainly they receive large amounts from municipal taxes, provincial taxes and federal taxes, which is money from the public. I do not care whether it is solicited or comes by the grace of Parliament, it is nevertheless public money.

[Traduction]

Si des états financiers sont dévoilés à Revenu Canada, nous serait-il possible de les examiner par la suite?

La présidente: Non, pas plus que nous pourrions jeter un coup d'œil sur la déclaration d'un particulier.

Le sénateur Gigantès: Par conséquent, nous ne pourrions pas examiner les livres de la corporation qu'on nous demande de constituer pour voir si elle se comporte comme il se doit.

La présidente: C'est un aspect d'un organisme de bienfaisance qui m'intéresse. J'aurais cru que le public tiendrait à ce que les corporations ou organismes dits de bienfaisance ouvrent leurs livres.

M. Viets: Oui, c'était un des objectifs du projet de loi C-10. Il s'agit ici de déterminer si l'Opus Dei est un organisme de bienfaisance ou s'il existe pour le bénéfice de ses membres. Autrement dit, va-t-il recueillir des fonds auprès du public ou seulement auprès de ceux qui y seront étroitement associés?

La présidente: C'est une question de définition dans ce cas; c'est une chose qu'il faut établir non seulement pour un organisme tel que l'Opus Dei, mais aussi pour tout organisme qui exerce des activités semblables.

M. Viets: Oui, cet aspect concerne les sources de financement. Aura-t-il recours à des fonds publics ou seulement aux ressources de ses membres?

La présidente: Oui, je comprends.

Le sénateur Nurgitz: Pourriez-vous me préciser ceci? Y a-til une distinction entre utiliser ses fonds pour le bien de ses membres et utiliser ses fonds pour le bien du public?

M. Viets: Ce qui est en cause, ce n'est pas tellement l'usage que l'on fait des fonds mais plutôt leur provenance. L'Opus Dei recevra-t-il de l'argent du public? Si oui, il devrait lui soumettre ses comptes. S'il reçoit de l'argent uniquement de ses membres et l'utilise pour eux ou pour le public, dans ce cas il n'est pas tenu d'en révéler l'usage. Mais il devrait le faire s'il recevait des fonds publics.

La présidente: Je suppose qu'un organisme qui s'adresse au grand public pour obtenir des fonds entrerait dans cette définition.

M. Viets: Oui.

Le sénateur Doyle: Tous les organismes religieux ne bénéficient-ils pas de fonds publics en ce sens qu'ils ne paient pas certains impôts?

M. Viets: Voilà une question difficile à trancher. Doit-on considérer comme des fonds publics l'argent que reçoit une grande Église de ses membres? Je ne saurais dire.

Le sénateur Doyle: Bien sûr qu'ils bénéficient de montants considérables en ne payant pas de taxes municipales, d'impôts provincial et fédéral, ce qui équivaut à recevoir des fonds publics. Qu'importe s'ils les obtiennent par des campagnes de financement ou par la grâce du Parlement, c'est quand même des fonds publics.

Mr. Viets: They are usually exempt from paying municipal taxes, and that could be viewed as a grant.

Senator Nurgitz: They are also exempt from paying federal and provincial income tax because of that.

Mr. Viets: That is right.

Senator Nurgitz: If I have a business selling glasses and I receive revenue of \$100 thousand over my expenses, I pay a tax on the \$100 thousand. If I am in the business of operating a church, for example, and I take in \$100 thousand over what I spend, I do not pay any taxes. So that is an exemption from tax.

Senator Flynn: What is the present legal situation for non-profit corporations? Do they have to report to the Department of Consumer and Corporate Affairs?

Mr. Viets: I would like to take you through the way I see it. Section 158 of the Canada Corporations Act says that sections 102, 133 and 150 apply to special act corporations. Section 102 deals with holding annual meetings, which they have to do. Section 133 deals with sending an annual return which contains non-financial information. Section 150 is a section that subjects them to the liability of being wound up and dissolved if they do not hold an annual meeting and do not file an annual return. It also subjects them to being wound up if they fail to comply with the requirements of section 128.

Section 128 is the section dealing with sending financial statements to the members and to the director of the corporations branch, which would then be available for public scrutiny. This is why I was saying that I think there is an error or an uncertainty in this act as to whether or not they are subject to section 128 relating to financial statements.

Senator Flynn: You are not sure that this corporation would be subject to that section?

Mr. Viets: No, I am not. If we were relying on its being caught by section 158 of the Canada Corporations Act, it would be subject to section 158. However, I am not sure whether it would be caught by section 128 relating to financial statements.

Senator Flynn: Perhaps we should provide a section in the bill that they have to file a return to the director.

Mr. Viets: My recommendation would be that the committee decide whether or not they want that. The guideline should be whether this is like a private club, such as a golf club.

Senator Flynn: I think you are close to the proper definition. However, if it was made clear that they have to make a report under section 128—

Mr. Viets: The bill should make it clear whether they are or are not to make public financial statements.

Senator Nurgitz: Section 128 under the Canada Corporations Act requires the filing of an annual financial statement?

Mr. Viets: Yes.

Senator Nurgitz: Who is subject to that?

[Traduction]

M. Viets: Comme ils sont généralement exemptés des taxes municipales, on pourrait considérer qu'il s'agit d'une subvention

Le sénateur Nurgitz: De même, ils ne sont pas tenus de payer l'impôt fédéral et provincial.

M. Viets: C'est vrai.

Le sénateur Nurgitz: À supposer que j'aie un commerce qui vend de la verrerie, et que je touche un revenu de 100 000 \$ en sus de mes dépenses, je paie l'impôt sur les 100 000 \$. Par contre, si j'administre une église et que je perçoive 100 000 \$ en sus de mes dépenses, je ne paie aucun impôt. C'est donc une sorte d'exonération fiscale.

Le sénateur Flynn: Quel est le statut légal des corporations sans but lucratif. Doivent-elles fournir un rapport au ministre de la Consommation et des Corporations?

M. Viets: Voici comment je vois les choses à ce sujet. L'article 158 de la Loi sur les corporations canadiennes dit que les articles 102, 133 et 150 s'appliquent à toute corporation créée par loi spéciale. L'article 102 concerne la tenue obligatoire de réunions annuelles. L'article 133 exige un rapport annuel renfermant des informations non financières. L'article 150 les rend passibles de liquidation ou de dissolution si elles ne tiennent pas de réunions annuelles et ne présentent pas de rapport annuel. Elles sont également passibles de liquidation si elles ne respectent pas les exigences de l'article 128.

L'article 128 concerne l'envoi d'états financiers aux membres et au directeur de la Direction des corporations, lesquels états seraient ensuite accessibles au public. Voilà pourquoi je disais qu'à mon avis, il y a une erreur ou une imprécision dans la loi puisqu'il n'est pas dit si ces corporations sont assujetties aux prescriptions de l'article 128 concernant les états financiers.

Le sénateur Flynn: Vous n'êtes donc pas certain si cette corporation serait assujettie à cet article?

M. Viets: Non. Si nous pouvions compter sur l'article 158 de la Loi sur les corporations canadiennes, elle serait assujettie à cet article. Cependant, je ne sais pas si la corporation serait soumise à l'article 128 qui concerne les états financiers.

Le sénateur Flynn: Peut-être devrions-nous insérer une disposition l'obligeant à envoyer un rapport au directeur.

M. Viets: Je crois qu'il appartient au comité d'en décider. On pouvait se demander si on pouvait la comparer à une sorte de club privé, par exemple à un club de golf.

Le sénateur Flynn: Je pense que c'est une définition assez exacte. Mais si on précisait que la corporation doit envoyer un rapport conformément à l'article 128 . . .

M. Viets: Le projet de loi devrait préciser si elle est tenue de publier un bilan financier.

Le sénateur Nurgitz: L'article 128 de la Loi sur les corporations canadiennes exige un bilan financier annuel.

M. Viets: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Qui est assujetti à ces dispositions?

Mr. Viets: That is an obligation on the part of the corporation. Fourteen days or more before the date of the annual meeting, every company—and for that you would read corporation—shall send by prepaid post a copy of the financial statement and a copy of the audited report to each shareholder—and for shareholder you would read member. It also imposes on the company the obligation to file a copy of those documents with the Department of Consumer and Corporate Affairs.

Senator Flynn: What are the non-profit corporation sections?

Mr. Viets: If you are looking at non-profit corporations that are incorporated under this act, section 128 appears in part—

Senator Flynn: In the commercial corporation section?

Mr. Viets: Yes, definitely this applies to a commercial corporation.

Senator Flynn: I know. It applies to a non-profit corporation by reference to—

Mr. Viets: Section 157 brings forward specified sections of Part I to Part II. Section 157 is in the non-profit section of this act, which is called Part II.

Senator Flynn: Are you saying that section 128 applies?

Mr. Viets: No, it is not brought forward to non-profit corporations.

Senator Flynn: Therefore, if we wanted the corporation to file an annual return, we would have to be specific?

Mr. Viets: It would be best to clarify it in the bill because of the uncertainty in this act.

Senator Flynn: What would the requirement have been in Bill C-10?

Mr. Viets: The requirement would have been that, if the corporation received public moneys or solicited public moneys or received grants, it would have to—

Senator Flynn: Who decides that? Who would be controlling whether or not the corporation receives money from the public?

Mr. Viets: If they went out and solicited you as a member of the public—

Senator Flynn: It would be a question of fact?

Mr. Viets: Yes.

. The Chairman: Or if they received grants, as Senator Doyle has said.

Senator Flynn: Yes, of course. Senator Doyle mentioned a case where there is a problem of assessment.

The Chairman: Without getting into the details of the 21 corporations that we know are incorporated as corporations sole, I wonder if we could find out from the Department of Revenue if they have been required to comply with section 128; or could we get an opinion from the Department of Revenue.

[Traduction]

M. Viets: La corporation elle-même. Au moins 14 jours avant la date de la réunion actuelle, toute société—entendez corporation—doit envoyer par courrier postal affranchi à chaque actionnaire—disons à chaque membre—une copie de l'état financier et une copie du rapport du vérificateur. De même, la compagnie est tenue d'envoyer une copie de ces documents au ministère de la Consommation et des Corporations.

Le sénateur Flynn: Que sont les dispositions qui concernent les corporations sans but lucratif?

M. Viets: S'il s'agit de corporations sans but lucratif constituées aux termes de cette loi, l'article 128 semble en partie . . .

Le sénateur Flynn: Dans la partie concernant les sociétés commerciales.

M. Viets: Oui, cela s'applique sûrement aux sociétés commerciales.

Le sénateur Flynn: Je vois. Cela vaut pour une corporation sans but lucratif par référence à . . .

M. Viets: L'article 157 énumère les articles de la partie I qui s'appliquent à la partie II. L'article 157 figure dans la partie qui concerne les corporations sans but lucratif, soit la partie II.

Le sénateur Flynn: Voulez-vous dire que l'article 128 s'y applique?

M. Viets: Non, il n'est pas mentionné dans la liste des articles qui concernent aussi les corporations sans but lucratif.

Le sénateur Flynn: Si nous voulons que la corporation dépose un rapport annuel, il nous faut donc le demander spécifiquement.

M. Viets: Il serait préférable de le préciser dans le projet de loi, à cause de l'incertitude de cette loi.

Le sénateur Flynn: Quelles étaient les exigences du projet de loi C-10?

M. Viets: Si la corporation recevait des fonds publics ou des subventions, ou si elle en sollicitait, elle devait . . .

Le sénateur Flynn: Qui décide dans ce domaine? Qui aurait à vérifier si la corporation reçoit de l'argent?

M. Viets: Si la corporation venait vous solliciter en tant que simple citoyen . . .

Le sénateur Flynn: Ce serait donc une question de fait?

M. Viets: Oui.

La présidente: Ou si elle recevait des subventions, comme l'a dit le sénateur Doyle.

Le sénateur Flynn: Oui, naturellement. Le sénateur Doyle a fait état d'un cas dans lequel se pose un problème d'évaluation.

La présidente: Sans entrer dans les détails des 21 corporations constituées en corporations simples, nous pourrions peutêtre demander au ministère du Revenu si ces corporations ont été tenues de se conformer à l'article 128 de la loi; par ailleurs, nous pourrions demander au ministère du Revenu s'il considère

nue on whether they consider this section effective as far as public disclosure is concerned?

Mr. Viets: I think they would throw that one back at us. It is corporate law. Their tax law is clear. They must report to Revenue Canada. The corporate law seems to have a bit of a hole in it.

I would like to read to you the section of the proposed nonprofit bill which has gone through the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce many times.

Perhaps I could read you the clause of the proposed nonprofit bill, which has gone through the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce many times without any difficulty. It said that:

- 142. (1) Not less than twenty-one days before each annual meeting of members or forthwith after the signing... Perhaps we could skip that portion:
 - (a) a charitable corporation, or
 - (b) a membership corporation that
 - (i) receives or has within the five year period preceding the date of the documents referred to in section 137—

That is, the financial statements:

—received any grant of money or property— So this question of tax relief is still extant—

- -from a government or agency thereof, or
- (ii) solicits or has within the five year period preceding the date of the documents referred to in section 137—

That is, the financial statements:

-solicited money or property from the public,

shall send a copy of the documents referred to in section 137 to the Director.

Therefore those were the words-

Senator Flynn: What are the documents that are referred to?

Mr. Viets: Those are the financial statements which were to be prescribed. It was as a result of this bill that the Canadian Institute of Chartered Accountants started to work on what it thought charitable corporations should report and how they should set out their reports. I understand that the institute is pretty far along in that study now.

Senator Flynn: If we were to provide that this corporation would have to send its financial report to the Director of the Corporations Branch, then that would cover this requirement.

Mr. Viets: Yes-

Senator Flynn: Or the proposed requirement.

[Traduction]

que cet article est utile relativement à l'exigence de divulgation.

M. Viets: Je pense que le ministère nous renverrait la balle. Nous sommes dans le domaine du droit des sociétés, et le droit fiscal à cet égard est très clair. Ces corporations doivent faire une déclaration à Revenu Canada. La loi des sociétés semble comporter une lacune dans ce domaine.

Je voudrais vous donner lecture d'une partie du projet de loi sur les corporations sans but lucratif, dont le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a été saisi à maintes reprises.

Je voudrais vous donner lecture d'un article du projet de loi sur les sociétés sans but lucratif, dont le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a été saisi à maintes reprises et auquel il ne s'est pas opposé. Voici cette disposition:

- 142.(1) Vingt et un jour au moins avant chaque assemblée annuelle ou immédiatement après la signature... Nous pourrions peut-être passer directement à la partie suivante:
 - (a) la société de bienfaisance, ou
 - (b) la société mutuelle qui
 - (i) reçoit ou, au cours des cinq ans précédant la date des documents visés à l'article 137...

Il s'agit des états financiers:

a reçu une subvention en espèces ou en biens . . .

Cette question de dégrèvement fiscal est donc toujours d'actualité.

- ...de la part d'un gouvernement ou d'une agence gouvernementale, ou
- (ii) sollicite ou a sollicité au cours des cinq ans précédant la date des documents visés à l'article 137 . . .

Il s'agit des états financiers:

... de l'argent ou des biens auprès du public,

doit envoyer au Directeur une copie des documents visés à l'article 137.

Voilà donc comment ces mesures étaient formulées . . .

Le sénateur Flynn: Quels sont les documents auxquels vous faites référence?

M. Viets: Il s'agit des états financiers qui devaient être prescrits. C'est à la suite de ce projet de loi que l'Institut canadien des comptables agréés a commencé à travailler sur les déclarations que devaient faire, à son avis, les sociétés de bienfaisance et sur tout ce qui devait y figurer. Je crois savoir que l'Institut est assez avancé dans ses travaux à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Il suffirait, pour reprendre cette exigence, que nous obligions la corporation à transmettre ses états financiers au directeur du Service de corporations.

M. Viets: Oui . . .

Le sénateur Flynn: Du moins, cette exigence est restée à l'état de projet.

Mr. Viets: However, you would need an additional clause to say whether the documents sent would be available for public inspection.

Senator Flynn: Is it not a fact that all of these reports are subject—

Mr. Viets: With respect to a private act, I think it must say, however.

Senator Flynn: After all, the documents are in the hands of the director.

Mr. Viets: Under the current modern law, if they are in his hands, they are open to the public specifically by reason of sections in the Canada Business Corporations Act, which would have been carried forward into this act also.

Senator Flynn: I think anyone can obtain a copy of these documents from the Director of Corporations Branch.

Mr. Viets: Yes, but only because the general act says so. Therefore if you were covering this matter in a private act, you would want to clarify that.

Senator Flynn: Do you know if there are other similar organizations that file these same documents?

Mr. Viets: I do not know, senator. That relates to the corporation sole. I do not have information on that point.

Senator Flynn: Mr. du Plessis, with respect to the last church organization that we incorporated in 1983 that you mentioned, would you know if there was any requirement in their bill for returns of this nature?

Mr. du Plessis: You mean to be made public?

Senator Flynn: What I would like to know is, first, whether or not they were bound to make a return?

Mr. du Plessis: No, there was nothing in that bill with respect to that matter.

Senator Flynn: Therefore we do not know the situation.

The Chairman: I do not recall that matter coming up previously. However, I believe that organization has the status of a full church.

Senator Flynn: May I ask Senator Bélisle whether the petitioner would have any objection to sending an annual financial statement to the corporate branch?

Senator Bélisle: Perhaps I might consult Dr. Caparros?

Dr. Ernest Caparros, Legal Adviser to the Petitioner: Madam Chairman, I think we already answered that question. In the meeting of February 23, I think it was, in answer to one of the questions, I did mention that there would be no inconvenience whatsoever to having a clause included in this private bill as this committee sees fit and considers appropriate. The reason why we have not already included such a clause is because, according to Mr. du Plessis, there was no precedent for it. However, we have no objection to such a clause.

[Traduction]

M. Viets: Néanmoins, il faudrait une disposition supplémentaire pour indiquer si ces documents peuvent être mis à la disposition du public.

Le sénateur Flynn: N'est-il pas admis que tous ces rapports sont assujettis \dots

M. Viets: Je pense cependant qu'il faut le préciser dans le cas d'une loi d'intérêt privé.

Le sénateur Flynn: Après tout, ces documents sont confiés au Directeur.

M. Viets: Aux termes du droit actuel, les documents confiés au Directeur peuvent être consultés par le public, en particulier à cause des articles de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, qui devraient également figurer dans cette loi.

Le sénateur Flynn: Je pense que n'importe qui peut obtenir copie de ce document en s'adressant au directeur du Service des corporations.

M. Viets: Oui, mais uniquement parce que la loi générale le prévoit ainsi. Par conséquent, dans une loi d'intérêt privé, il faudrait donner des précisions à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Savez-vous s'il existe des organismes semblables qui doivent présenter les mêmes documents?

M. Viets: Je ne sais pas, sénateur. Il s'agit ici d'une corporation simple. Je n'ai pas de renseignement à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Monsieur du Plessis, vous avez parlé tout à l'heure du dernier organisme religieux qui a été constitué en corporation en 1983; savez-vous si le projet de loi correspondant obligeait cet organisme à présenter des documents de même nature?

M. du Plessis: Voulez-vous savoir si les documents pouvaient être consultés?

Le sénateur Flynn: Ce que je voudrais savoir tout d'abord, c'est si l'organisme était obligé de communiquer des documents?

M. du Plessis: Non, il n'y avait rien à ce sujet dans le projet de loi.

Le sénateur Flynn: On ne sait donc pas ce qu'il en est.

La présidente: Je ne me souviens pas que nous ayons déjà eu à travailler sur cette question. Je pense cependant que cette corporation a le statut d'organisme religieux.

Le sénateur Flynn: Puis-je demander au Sénateur Bélisle si le pétitionnaire s'opposerait à l'envoi d'un état financier annuel au service des corporations?

Le sénateur Bélisle: Je pourrais peut-être consulter Monsieur Caparros?

M. Ernest Caparros, conseiller juridique du pétitionnaire: Madame le président, je pense que nous avons déjà répondu à cette question. Au cours de la réunion du 23 février, en répondant à l'une des questions qui m'ont été posées, j'ai signalé que nous ne voyions aucun inconvénient à ce que le projet de loi comporte toute disposition que ce Comité jugerait pertinente. Il ne comporte pas encore de disposition de cet ordre car, de l'avis de M. du Plessis, il n'y avait aucun précédent dans ce domaine. Cependant, nous n'y voyons aucun inconvénient.

Senator Flynn: It is such a long time since we have dealt with a matter such as this that I am sure you will forgive us if we have forgotten what procedure we followed at that time.

The Chairman: Perhaps we should proceed with the questions and answers and then we can go back to considering what amendments there should be. Mr. du Plessis, would you proceed?

Mr. du Plessis: Yes, Madam Chairman. Honourable senators, turning now to question No. 5, that question reads as follows: "What public interest will be served by the passage of this bill? Alternatively, is there anything contrary to the public interest in the bill?" My answer is as follows: Private bills by their very nature are not designed to serve a public interest. Unlike public bills, private bills are bills that confer specific powers or rights on particular persons or groups of persons, or provide for exceptions from the public general law. As stated in section 9 of the *Interpretation Act*:

9. No provision in a private Act affects the rights of any person, except only as therein mentioned or referred to.

Therefore, no public interest, as such, will be directly served by the passage of Bill C-7.

However, the passage of Bill S-7 would indirectly serve a public interest by giving recognition to a principle of public policy relating to modern day company law: the principle that incorporation should be regarded as a matter of right rather than privilege.

As the background paper for the proposed Canada Non-Profit Corporations Bill (later known as Bill C-10) stated in 1977:

The letters patent system of the present Canada Corporations Act is based, at least in theory, on the concept of incorporation as an exercise of government prerogative.

Part II of the Bill . . .

That is, the bill that was being proposed at the time:

... modifies radically the present incorporating system. Incorporation is as of right, subject to the condition that the express or implied purpose of the corporation is not prohibited by any act of Parliament ...

This leads me to the second part of question No. 5: "Alternatively, is there anything contrary to the public interest in the bill?" The answer is no. Since there is nothing in the bill that is prohibited by an act of Parliament, the bill itself, as an instrument of incorporation, cannot be said to be contrary to the public interest.

Thus, in summary, while no public interest is served by the bill there is, alternatively, nothing in the bill that is contrary to the public interest.

Senator Nurgitz: Mr. du Plessis, I have a question. If you take a look at the organization that we incorporated in 1983, or any of the others that would have been done of a similar

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Nous n'avons pas travaillé sur cette question depuis bien longtemps; je suis certain que vous nous pardonnerez si nous avons oublié la procédure suivie à cette époque.

La présidente: Nous pourrions peut-être reprendre les questions et les réponses, puis revenir à l'étude des amendements à apporter. Monsieur du Plessis, voulez-vous continuer?

M. du Plessis: Oui, madame la présidente. Honorables sénateurs, pour en revenir à la question n° 5, c'était la suivante: «L'adoption de ce projet de loi est-elle d'intérêt public? Le projet de loi comporte-t-il quelque chose de contraire à l'intérêt public?» Ma réponse est la suivante: par leur nature même, les projets de loi d'intérêt privé ne visent pas à servir l'intérêt public. Contrairement aux projets de loi d'intérêt public, les projets d'intérêt privé confèrent des pouvoirs ou des droits spécifiques à des personnes ou des groupes de personnes particuliers, ou prévoient des dérogations aux droits ordinaires. Voici ce qu'on peut lire à l'article 9 Loi d'interprétation

9. Aucune disposition d'une loi d'intérêt privé n'influe sur les droits de qui que ce soit, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue.

L'adoption du projet de loi S-7 ne peut donc pas servir directement l'intérêt public.

En revanche, son adoption servirait indirectement l'intérêt public puisqu'un principe de gestion des affaires publiques concernant le droit contemporain des sociétés s'y trouve consacré: la constitution en corporation devrait être considérée comme une question de droit et non de privilège.

Dans le document d'information sur le projet de loi régissant les sociétés canadiennes sans but lucratif, devenu ultérieurement le Bill C-10, on pouvait lire en 1977:

Le système des lettres patentes prévues dans l'actuelle Loi sur les corporations canadiennes est fondé, du moins en théorie, sur le principe de la constitution en corporation considérée en tant qu'exercice de la prérogative du gouvernement.

La partie II du projet de loi . . .

Il s'agit du projet de loi proposé à cette époque:

... modifiera radicalement le régime actuel de constitution en corporation, laquelle est accordée de plein droit, à condition que l'objet exprès ou implicite de la corporation ne soit pas interdit par une loi du Parlement ...

Ceci m'amène à la deuxième partie de la question n° 5: «Ce projet de loi comporte-t-il quelque chose de contraire à l'intérêt public? La réponse est non. Comme il ne comporte rien qui soit interdit par une loi du Parlement, il ne peut être déclaré contraire à l'intérêt public en tant qu'acte constitutif.

Par conséquent, en résumé, ce projet de loi ne sert pas l'intérêt public mais en revanche, il comporte rien de contraire à l'intérêt public.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur du Plessis, j'ai une question à poser. Si l'on prend l'organisme constitué en corporation en 1983 ou tout organisme de même nature, quel intérêt public

nature, what public interest was served in those? Is it not really the particular applicant whom you are serving?

Mr. du Plessis: That is correct, senator. It is the applicant's interest that is served; not the public interest. That is the gist of my response to that question.

Senator Doyle: Madam Chairman, in the interests of simply inquiring as we go, if the public interest is not served and the public interest is not injured, what in the world are we doing with this bill?

Senator Nurgitz: It is the only way to do it, is it not?

Senator Doyle: We are public people and we are supposed to be here to serve the public or to prevent injury to the public. However, we are now doing something that, really—

Senator Nurgitz: Madam Chairman, I would like to ask a question: What public interest do we serve when we pass a bill exempting someone from the general law of marriage, for example? I suppose we are helping someone, but we are not serving the general public.

Senator Doyle: I disagree. I think we are serving the public in that instance.

Senator Nurgitz: I am not sure that it is in the general public interest, however.

Senator Doyle: Madam Chairman, mine was a rhetorical question. Perhaps we should not waste too much time on it.

Senator Nurgitz: Perhaps the whole answer here is that we should recommend that the Corporations Act should be changed to permit an application to be made.

Senator Flynn: That was what Mr. du Plessis mentioned, that the proposed Bill C-10 makes incorporation a question of right for anyone, as long as it does not hurt the public interest. In other words, it is not prohibited by any act of Parliament. You are entitled; it is a right.

Senator Doyle: It reminds me of producing a product that does not help people, and certainly does not injure them—but giving it the Good Housekeeping seal of approval.

Senator Nurgitz: Yes.

Senator Doyle: For what?

Senator Hébert: Exactly: for what?

The Chairman: Mr. du Plessis?

Mr. du Plessis: Having given you a full answer that no public interest is served, I would now like to give you an argument on the other side of that question, and that is that perhaps it could be argued that a public interest is served by the fact that Parliament is providing for a vacuum in the law, a lacuna in the law, and is filling in this gap because the general law does not provide for this particular situation, the creation of a corporation sole. It could be argued that the public interest being served in this case is to fill in the vacuum in the law.

[Traduction]

servent-ils? Est-ce qu'on ne sert pas plutôt les intérêts du requérant?

M. du Plessis: Vous avez raison, sénateur. On sert l'intérêt du requérant, et non l'intérêt public. Voilà le sens de ma réponse à cette question.

Le sénateur Doyle: Madame la présidente, je me demande simplement, dans la mesure où il n'est pas question de servir l'intérêt public ni de lui porter atteinte, ce que nous avons à voir avec ce projet de loi.

Le sénateur Nurgitz: Nous n'avons qu'une chose à faire, n'est-ce pas?

Le sénateur Doyle: Nous représentons l'État et nous sommes censés servir l'intérêt public et empêcher qu'on y porte atteinte. Or, actuellement, ce que nous faisons, en réalité...

Le sénateur Nurgitz: Madame le président, je voudrais poser une question: quel intérêt public servons-nous en adoptant un projet de loi qui dispense quelqu'un, par exemple de l'application du droit ordinaire du mariage? Je suppose que nous aidons quelqu'un, mais nous ne servons pas l'intérêt public.

Le sénateur Doyle: Je ne suis pas d'accord. Je pense que dans un cas pareil, nous servons le public.

Le sénateur Nurgitz: Je ne suis pas certain que ce soit dans l'intérêt public.

Le sénateur Doyle: Madame le président, j'ai posé une question de pure force. Nous ne devrions pas y consacrer trop de temps.

Le sénateur Nurgitz: La véritable réponse, c'est que nous devrions recommander au gouvernement de modifier la Loi sur les sociétés de façon à permettre la présentation d'une demande.

Le sénateur Flynn: C'est ce qu'a signalé M. du Plessis, à savoir que le projet C-10 faisait de la constitution en corporation une question de droit pour tout le monde, dans la mesure où l'intérêt public n'était pas lésé, autrement dit, dans la mesure où il n'y avait pas infraction à une interdiction prononcée dans une loi du Parlement. Il s'agirait donc d'un droit.

Le sénateur Doyle: Un peu comme un produit parfaitement inutile, bien qu'inoffensif, sur lequel on appose un sceau d'approbation.

Le sénateur Nurgitz: Oui.

Le sénateur Doyle: Pourquoi?

Le sénateur Hébert: Exactement, pour quelle raison?

La présidente: Monsieur du Plessis?

M. du Plessis: Oui. Après vous avoir donné une réponse complète, c'est-à-dire que la loi ne répond à aucun intérêt public, je voudrais avancer un argument contraire: peut-être pourrait-on soutenir que l'intérêt public est servi si le Parlement comble un vide juridique, une lacune étant donné l'absence de toute disposition visant ce cas particulier, la création d'une corporation simple. On pourrait prétendre agir ici dans l'intérêt public du fait que l'on pare à une omission dans la loi.

Senator Doyle: What do we do, then, when we fill in the vacuum in the law?

Mr. du Plessis: We provide a means for the incorporation of a corporation sole, which is not provided for in the present Canada Corporations Act dealing with non-profit corporations. This, by the way, is what Parliament did in the early years of Confederation, before we had general legislation. There were all kinds of private bills being passed at that time to provide for matters not covered in the general law so I think that I can argue against my own written answer on the question of public interest.

Senator Doyle: We used to pass bills for divorce and now we do not.

Mr. du Plessis: Yes.

Senator Doyle: That is precisely why I am asking why we are still processing corporations sole.

Senator Flynn: Because it has not been pushed in the general law.

Senator Dovle: Yes.

Senator Flynn: It was the same thing with regard to marriage.

The Chairman: Yes.

Senator Hébert: We would never have Bill C-10 if we had Bill C-2.

The Chairman: I think what the committee can do, for what good may result, is that we can certainly recommend very strongly that this reworked version of Bill C-10 be brought forward as soon as possible.

Senator Nurgitz: What year was Bill C-10?

The Chairman: Do you remember?

Senator Flynn: That goes back to the former government.

The Chairman: Yes. There were many incarnations and reincarnations.

Senator Flynn: It was not the first, I guess.

The Chairman: No.

Mr. Viets: It started on November 15, 1977, with first reading on November 17.

Senator Nurgitz: It is relatively new.

The Chairman: And that was not the first version, I think.

Senator Gigants: It seems to me that our colleagues are making excellent suggestions. Why do we not push for Bill C-10 and say that that will take care of the Opus Dei request eventually?

The Chairman: Bill C-10 has been processed in the past. I think we are going to have to deal with this bill in the meantime.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Que faisons-nous alors, si nous comblons un vide dans la loi?

M. du Plessis: Nous fournissons le moyen de constituer une société simple qui n'est pas prévue dans l'actuelle Loi sur les sociétés commerciales canadiennes en ce qui concerne les sociétés sans but lucratif. C'est, soit dit en passant, ce que le Parlement faisait au tout début de la Confédération, avant que nous ayons une législation d'application générale. Des projets de loi d'intérêt privé de tous genres étaient adoptés à l'époque pour tenir compte de situations qui n'étaient pas visées par la législation, de sorte que je peux moi-même m'inscrire en faux contre mes propres arguments pour ce qui est de l'intérêt public.

Le sénateur Doyle: Nous adoptions auparavant des lois autorisant des divorces, ce que nous ne faisons plus.

M. du Plessis: Certes.

Le sénateur Doyle: Voilà précisément pourquoi j'aimerais connaître la raison pour laquelle nous nous occupons encore des corporations simples.

Le sénateur Flynn: Parce que, jusqu'ici, personne ne s'est préoccupé d'en tenir compte dans la législation en général.

Le sénateur Doyle: Oui.

Le sénateur Flynn: Autrefois, c'était la même chose pour le mariage.

La présidente: Oui.

Le sénateur Hébert: Le projet de loi C-10 n'aurait jamais été déposé, si le C-2 avait été adopté.

La présidente: Je crois que ce que le comité peut faire, peu importe le résultat, c'est de recommander vivement que cette nouvelle version du projet de loi C-10 soit déposée au plut tôt.

Le sénateur Nurgitz: De quelle année date le projet de loi C-10?

La présidente: Vous en souvenez-vous?

Le sénateur Flynn: Il date du gouvernement précédent.

La présidente: Oui. Il n'en est pas à sa première réincarnation.

Le sénateur Flynn: Ce n'était pas la première version, je suppose.

La présidente: Non.

M. Viets: Tout a débuté le 15 novembre 1977, la première lecture étant faite le 17 novembre.

Le sénateur Nurgitz: C'est relativement récent.

La présidente: Et encore, il ne s'agissait pas de la première version, je crois.

Le sénateur Gigantès: Il me semble que nos collègues font d'excellentes suggestions. Pourquoi ne pas recommander l'adoption du projet de loi C-10 et préciser qu'il réglera, à la longue, la requête d'Opus Dei?

La présidente: Le projet de loi C-10 a déjà été examiné. Je crois que nous allons devoir, entre-temps, nous occuper de celui qui est à l'étude.

Senator Gigantès: The church is eternal; it can wait forever.

Senator Doyle: It is an issue of faith.

The Chairman: Yes.

Senator Flynn: In more ways than one.

The Chairman: I think we certainly could make a very strong recommendation.

Senator Hastings: Yes.

Senator Flynn: But you realize the success we have had with the Irish problem.

The Chairman: We will not dwell on that.

Senator Flynn: You pass the bill three times, ask them to move—and they have not.

The Chairman: Right.

Senator Flynn: So I mean, both ways may be tried. If we were to resume sending them marriage bills, as we used to, they might move.

The Chairman: Perhaps that is the answer we will have to consider very shortly. Now, can we just continue with our questions and answers.

Mr. du Plessis: Yes. Right now, we are at the top of page 2, subdivision B, Consumer and Corporate Affairs, and question No. 1 reads:

1. Does the general legislation applicable to non-profit corporations make provisions for corporations sole? If not, why not?

My paper refers you to the answers provided in the memorandum from Mr. Viets.

The Chairman: You can read it into the record.

Mr. du Plessis: The reply of Mr. Viets?

Mr. Viets: We basically answered that by saying: No, it does not provide for it but the new law would provide for it.

Mr. du Plessis: Yes, Mr. Viets. Do you want to read your reply into the record?

Mr. Viets: The answer reads:

The existing general legislation applicable to non-profit corporations does not make provision for a corporation sole. However, this was to have been remedied by Bill C-10 in that subclause 4(1) of that bill would have allowed one individual to incorporate.

Senator Flynn: This is in accordance with the provisions in the commercial corporation which enable one shareholder to incorporate with one director?

Mr. Viets: Right.

Mr. du Plessis: The second question under part B reads as follows:

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: L'Église est éternelle; elle peut se permettre d'attendre.

Le sénateur Doyle: Il faut avoir la foi.

La présidente: Effectivement.

Le sénateur Flynn: De plus d'une façon.

La présidente: Je crois que nous pourrions certes faire une très ferme recommandation en ce sens.

Le sénateur Hastings: Assurément.

Le sénateur Flynn: Vous savez tout le succès que nous avons obtenu dans l'affaire des Irlandais?

La présidente: Ne revenons pas là-dessus.

Le sénateur Flynn: Par trois fois, le projet de loi a été approuvé. Quand on leur demande de passer aux actes, on se bute à l'inertie la plus totale.

La présidente: C'est vrai.

Le sénateur Flynn: Ce que je veux dire, en fait, c'est qu'il faudrait prendre tous les moyens. Si nous recommencions à leur envoyer des projets de loi autorisant des mariages, comme nous le faisions, peut-être agiraient-ils.

La présidente: Je crois que nous devrons peut-être effectivement, envisager cette solution sous peu. Pour l'instant, pourrions-nous reprendre les questions et réponses?

M. du Plessis: Oui. Nous en sommes au début de la page 2, subdivision B, Consommation et Corporations, où on peut lire, à la question n° 1:

1. La loi d'application relative aux sociétés sans but lucratif prévoit-elle l'existence de corporations simples? Dans la négative, pourquoi?

Le mémoire renvoit aux réponses contenues dans la note de M. Viets.

La présidente: Vous pouvez la lire si vous désirez qu'il figure dans le compte rendu.

M. du Plessis: La réponse de M. Viets?

M. Viets: Essentiellement, notre réponse était négative. La loi actuelle ne prévoyait rien à ce sujet, mais la nouvelle comporterait effectivement des dispositions en ce sens.

M. du Plessis: Oui, monsieur Viets. Désirez-vous que votre réponse figure dans le compte rendu?

M. Viets: Voici la réponse:

La loi d'application générale relative aux sociétés sans but lucratif ne prévoit pas de personne morale d'un seul membre. Cependant, le projet de loi C-10 rectifiait la situation, puisque le paragraphe 4(1) permettait à un particulier de se constituer en société.

Le sénateur Flynn: Voilà qui est conforme aux dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales, qui permet à un actionnaire de se constituer en personne morale avec un administrateur?

M. Viets: Oui.

M. du Plessis: À la partie B, la deuxième question est:

2. In any recent proposals to reform such legislation, what accommodations were proposed for religious institutions?

Again, I refer you to Mr. Viets' reply and perhaps Mr. Viets would like to read it into the record.

Mr. Viets: The answer reads:

As stated above Bill C-10 was a proposal to reform such legislation and would have accommodated an individual wishing to incorporate a religious institution. Discussions had taken place which were leading towards removal of the requirement of that draft bill to publish membership lists. The reason for this was twofold:

- a) the difficulty facing many churches in compiling a list of its members owing to the large numbers involved, and
- b) the general feeling that a person's membership in a organization should not be open for public scrutiny.

As a matter of interest and editorial comment, I think that Bill C-10 got knocked down by the opposition that had originally been presented by a certain religious organization to a clause saying that disciplining of church members was subject to appeal to the courts, particularly where someone was expelled, and as a result of the opposition to that clause there was a vote removing clauses 114 to 116 relating to that, and that took care of the matter, but such a head of steam had built up that the minister, who was the Honourable André Ouellet at the time, was bombarded for the next two years by people sending in these carbon copies of things, and it just killed the political will because of this steam roller effect of something that had already been remedied, so their feeling was that the state was interfering in the affairs of the church.

Senator Gigantès: So it should.

The Chairman: Yes.

Mr. Viets: But that was remedied. That was taken out.

The Chairman: Very well. The next question?

Mr. du Plessis: The next question is No. 3:

When a corporation sole is created by private bill to what degree does the Canada Corporations Act apply to it? What financial disclosure is required?

I believe that this question has been canvassed earlier in the meeting.

The Chairman: Yes.

Mr. du Plessis: My reply is a very general one. I do not want to go into it in any detail if the committee has looked into it.

Mr. Viets: May I just say that my written answer should be corrected by adding a reference to section 158, which I should have made.

The Chairman: Do you want to read it with the correction, just for the record?

Mr. Viets: Okay. I guess the best way to word that would be, "with the exception"—

[Traduction]

2. Dans tous les projets récents de réforme de cette loi, quelles dispositions ont été prises à l'égard des institutions religieuses?

Encore une fois, je vous renvoie à la réponse de M. Viets, que celui-ci voudra peut-être faire figurer au compte rendu.

. M. Viets: La réponse est:

Comme il est mentionné ci-haut, le projet de loi C-10 proposait de refondre cette loi et aurait prévu des dispositions permettant à un particulier de se constituer en institution religieuse. Des pourparlers avaient eu lieu en vue d'éliminer l'obligation de publier les listes de membres. La raison en était double:

- a) la difficulté, pour de nombreuses églises, de dresser une liste de leurs membres à cause des grands nombres en jeu, et
- b) le sentiment général que l'adhésion d'un particulier à une organisation religieuse ne devrait pas être chose publique.

Si l'on veut bien me permettre un commentaire, je crois que le projet de loi C-10 a été rejeté parce qu'une certaine organisation religieuse s'était originellement opposée à un article selon lequel les sanctions disciplinaires applicables aux membres de l'Église pouvaient faire l'objet d'un appel devant les tribunaux, particulièrement les expulsions; par suite de cette opposition, les articles 114 à 116 ont été retirés, ce qui a réglé le problème. Cependant, la question avait soulevé tellement de controverse que le ministre à l'époque, l'honorable André Ouellet, a été harcelé pendant deux ans par des gens qui lui envoyaient copie de toutes sortes de choses. Ceci a tué dans l'œuf la volonté politique. L'effet d'entraînement fut tel qu'on en vint à penser que l'État s'ingérait dans les affaires de l'Église.

Le sénateur Gigantès: Avec raison.

La présidente: Oui.

M. Viets: Mais nous avons réglé le problème. L'article a été retiré.

La présidente: C'est bon. Question suivante?

M. du Plessis: Nous passons à la question no 3:

Lorsqu'un projet d'intérêt privé crée une corporation simple, dans quelle mesure la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes s'applique-t-elle? Quels renseignements financiers doivent être présentés?

Je crois que nous avons déjà fait le tour de cette question plus tôt, durant la séance.

La présidente: Oui.

M. du Plessis: Ma réponse est très générale. Je ne souhaite pas l'approfondir si le comité l'a déjà examinée.

M. Viets: Permettez-moi de préciser qu'il faudrait corriger la réponse que j'ai faite par écrit en y ajoutant un renvoi à l'article 158, ce que j'aurais dû faire.

La présidente: Aimeriez-vous lire votre réponse corrigée, aux fins du compte rendu?

M. Viets: Bon. Je crois que la meilleure façon de la formuler serait «exception faite» . . .

Senator Hébert: This is on page 3 of your letter?

Mr. Viets: It is on page 2, under item B.3., financial disclosure. I think the way it should read is:

Subject to the exception of section 158, the Canada Corporations Act does not apply to a corporation created by private bill unless it is made applicable by specific reference to the Act in the private bill.

The Chairman: That is what we had discussed earlier. Thank you.

Mr. du Plessis: The next question is No. 4. What additional disclosure requirements would be appropriate in your view. Again, this is a question for Mr. Viets, and perhaps this also has been answered.

Mr. Viets: That has really been pretty fully covered. This is a public policy matter. Certainly those whose money is accepted for the purposes of the corporation should be entitled to an accounting. In addition, the corporation should have on public record an office in Canada and an officer or a director in Canada upon whom service of legal documents and other items can be made.

Senator Flynn: Is that provided in the bill?

Mr. Viets: Unfortunately I have not got a copy of the bill.

The Chairman: I don't believe it is in those specific terms, but we will look at that afterwards, Senator Flynn.

Mr. Viets: It should be in, I think, in advance of legal disputes.

Senator Flynn: That's only normal.

Mr. Viets: Yes.

Mr. du Plessis: That leads us then to the last of the written questions:

The present incumbent of the position of Regional Vicar of Opus Dei is not a Canadian citizen. What are the legal implications of this fact?

Mr. Viets has prepared a written reply to that question and perhaps he would like to read it.

Mr. Viets: Bill C-10 would have required a majority of directors of a corporation to be Canadian citizens, but all of the other minority directors could have been non-Canadians.

Subsection 100(3) of the Canada Business Corporations Act introduced the Canadian director provisions requiring a federal corporation to have a majority of "resident Canadian" directors. That was a "resident Canadian" as defined in that act. The same provision was to have been included in Bill C-10.

Paragraph 201 of Volume 1 of "Proposals for a New Business Corporations Law for Canada," which was a document explaining clause by clause the law underlining this bill, stated as follows:

Canadian industry being what it is, it seems a futile gesture to impose a general requirement that directors of

[Traduction]

Le sénateur Hébert: A la page 3 de votre lettre?

M. Viets: A la page 2, sous le point B.3, Présentation de renseignements financiers. Voici, je crois, ce que l'on devrait y lire:

Sous réserve de l'exception établie à l'article 158, la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes ne s'applique pas à une société créée par un projet de loi d'intérêt privé, à moins qu'il ne soit fait mention expresse de la Loi dans ce projet de loi.

La présidente: voilà ce dont nous avons parlé plus tôt. Je vous remercie.

M. du Plessis: Nous en arrivons à la question 4. Quel autre renseignement devrait être présenté, selon vous? Encore une fois, la question est adressée à M. Viets. Peut-être y a-t-on déjà répondu.

M. Viets: Ce point a été suffisamment débattu. C'est en réalité une question d'intérêt public. Certes, ceux dont la Société absorbe l'argent devraient pouvoir réclamer des comptes. De plus, la société devrait avoir un bureau enregistré au Canada et un agent ou administrateur sur place à qui signifier les documents juridiques et à qui s'adresser pour d'autres questions du genre.

Le sénateur Flynn: Est-ce prévu dans le projet de Loi?

M. Viets: Malheureusement, je n'en ai pas eu d'exemplaire.

La présidente: Je ne crois pas que ce soit précisé de cette façon mais nous y reviendrons plus tard, sénateur Flynn.

M. Viets: Cela devrait être prévu, de façon à éviter des litiges juridiques.

Le sénateur Flynn: Ce serait tout à fait normal.

M. Viets: Certes.

M. du Plessis: Nous en sommes à la dernière des questions écrites.

L'actuel vicaire régional de l'Opus Dei n'est pas citoyen canadien.

Quelles sont les répercussions juridiques de ce fait? M. Viets a préparé une réponse écrite à cette question; il voudra peut-être nous en faire lecture.

M. Viets: Aux termes du projet de Loi C-10, la majorité des directeurs d'une société devraient être canadiens, mais tous les autres directeurs minoritaires pouvaient être des étrangers.

En vertu du paragraphe 100(3) de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, la majorité des directeurs d'une société fédérale doivent être «résidents canadiens». Il s'agit de résidents canadiens tels que définis dans la loi. Le projet de loi C-10 devait contenir la même exigence.

Le paragraphe 201 du volume 1 du document intitulé Propositions concernant une nouvelle loi sur les sociétés commerciales au Canada, document qui explique article par article la loi sur laquelle se fonde ce projet de loi, stipule:

L'industrie canadienne étant ce qu'elle est, il serait futile d'exiger de façon générale que les directeurs des

federally incorporated corporations should be citizens or residents of Canada. If, in a particular industry, it is thought desirable as a matter of government policy to insist upon such a qualification, this should be the subject of specific legislation.

Following this reasoning it would therefore appear to be up to the committee considering the above bill to decide whether they think Canadian citizenship is an important factor.

Senator Flynn: How was this requirement drafted in Bill C-10 since you were providing for incorporation solely? You said that the same provision was to have been included in Bill C-10.

Mr. Viets: It would pose a problem if the Prelate—were considered the only director, because, if C-10 applied, he would have to be a resident Canadian as defined in that act.

Senator Nurgitz: A resident Canadian is a person who is a resident within the meaning of the Income Tax Act?

Mr. Viets: I will just read the definition to you.

"resident Canadian" means an individual who is

- (a) a Canadian citizen ordinarily resident in Canada;
- (b) a Canadian citizen not ordinarily resident in Canada who is a member of a prescribed class of persons,
- -and that is dealt with further in the regulations-or
 - (c) a permanent resident within the meaning of the Immigration Act, 1976 and ordinarily a resident in Canada, except a permanent resident who has been ordinarily resident in Canada for more than one year after the time at which he first became eligible to apply for Canadian citizenship.

One way that the Prelate could get round this, if he were subject to provisions of the proposed Non-Profit Act, would be to have two other directors who were resident Canadians; he could then have a unanimous shareholder or a unanimous member agreement that would withdraw from them any of the essential decision-making powers; and some companies, in fact, use that under the present commercial law as a means of getting round that same provision.

Senator Bélisle: Madam Chairman, I have just been informed that the Prelate is a landed immigrant applying to become a Canadian citizen.

Senator Nurgitz: That would seem to cover the third part of it, the registered Canadian.

Senator Doyle: Well, it might cover it shortly, yes.

Senator Bélisle: The Regional Vicar-

Senator Nurgitz: Excuse me, but was there not one particular category, the third one, that covered that?

Senator Flynn: Yes, the status of landed immigrant was covered under this, I believe.

[Traduction]

sociétés fédérales soient des citoyens ou des résidents du Canada. Si on juge souhaitable, pour des raisons de politique publique, d'imposer cette exigence à une industrie, une loi particulière devrait être adoptée à cette fin.

Compte tenu de ce raisonnement, il incombe apparemment au comité chargé d'examiner le projet de loi précité de décider si l'exigence relative à la citoyenneté canadienne constitue un facteur important.

Le sénateur Flynn: Comment cette exigence était-elle formulée dans le projet de loi C-10 puisqu'elle visait une corporation simple? Vous disiez que la même disposition devait se trouver dans le projet de loi C-10.

M. Viets: Il y aurait eu un problème si le prélat avait été considéré comme le seul directeur parce que, si le projet de loi C-10 s'était appliqué, il aurait dû être résident canadien au sens de la loi.

Le sénateur Nurgitz: Un résident canadien est-elle une personne résidente au sens de la Loi de l'impôt sur le revenu?

- M. Viets: Je vais vous lire la définition.
- «Résident canadien» désigne
 - (a) le citoyen canadien résidant habituellement au Canada;
 - (b) le citoyen canadien qui ne réside pas habituellement au Canada, mais fait partie d'une catégorie prescrite de personnes,
- —il en est question dans le règlement; et
 - (c) le résident permanent, au sens de la loi sur l'immigration de 1976, résidant habituellement au Canada, à l'exclusion d'un résident permanent ayant résidé de façon habituelle au Canada pendant plus d'un an après avoir acquis pour la première fois le droit de demander la citoyenneté canadienne.

S'il était assujetti au projet de loi sur les sociétés sans but lucratif, le prélat pourrait contourner cette exigence s'il était épaulé par deux autres directeurs qui étaients des résidents canadiens; il pourrait alors, par un accord unanime des actionnaires ou des membres, leur retirer les pouvoirs décisionnels essentiels, comme le font certaines compagnies, pour se soustraire à l'application de cette même disposition.

Le sénateur Bélisle: Madame la présidente, je viens d'apprendre que le prélat est un immigrant reçu et qu'il a demandé la citoyenneté canadienne.

Le sénateur Nurgitz: Cela semble régler le problème visé à la troisième partie en ce qui a trait à la citoyenneté.

Le sénateur Doyle: Le problème pourrait être résolu sous peu.

Le sénateur Bélisle: Le vicaire régional—

Le sénateur Nurgitz: Vous m'excuserez de vous interrompre mais n'y avait-il pas une catégorie en particulier, la troisième, où cela était prévu?

Le sénateur Flynn: Je pense que le cas de l'immigrant reçu y est prévu.

Senator Nurgitz: Yes.

Senator Flynn: The status of landed immigrant would qualify under this.

Senator Nurgitz: As long as he did not let a year pass in which he could have applied and didn't apply.

Mr. Viets: Right. Exactly.

The Chairman: Oh, is that part of it?

Senator Nurgitz: That's part of what I thought I heard.

Mr. Viets: Yes, that is part of it.

The Chairman: So that the present applicant would have to come within that one year requirement that you are talking about?

Senator Flynn: Yes.

Senator Hébert: So we need to know when this first applied and how long it was in Canada before that.

Senator Nurgitz: Yes. That is if C-10 would have applied. That is what he is telling us.

The Chairman: Yes.

Senator Nurgitz: He is required to be a Canadian citizen or a landed immigrant who applied within a year of when he was entitled to apply for citizenship. That is in Bill C-10.

The Chairman: Yes. I believe that is right.

Senator Hébert: Can we know from Senator Bélisle when Gregory Haddock applied for citizenship and how long he has been here, and all those details? It would be very interesting.

Senator Bélisle: We will supply you with that information. We do not have it this morning, but we will supply it.

The Chairman: Thank you. If we were to put some kind of requirements in the present bill that would more or less follow those requirements as proposed in C-10, how could you ensure that the succession of a corporation sole would follow those same requirements?

Senator Flynn: But it is only in the draft legislation. We don't know what will eventually be done.

Mr. Viets: I have the document that was prepared by the task force that wrote the present law. What I read from in paragraph 201 is in this volume, and I get the very distinct feeling that they were not happy about having this Canadian residency requirement in the bill.

Senator Flynn: That's right.

Mr. Viets: They were saying this should be the subject of specific legislation. In other words, if the government policy insists on such a qualification, then they should cover it.

Senator Flynn: Yes. If people are unhappy with the concept in Canadian industry, because it is even less relevant when we

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Oui.

Le sénateur Flynn: Le statut d'immigrant reçu serait suffisant.

Le sénateur Nurgitz: Pour un qu'il n'a pas laissé s'écouler l'année au cours de laquelle il pouvait faire une demande.

M. Viets: C'est cela.

La présidente: Est-ce que cela entre en cause?

Le sénateur Nurgitz: Cela fait partie de ce que j'ai cru entendre.

M. Viets: Oui, entre autres choses.

La présidente: Le requérant devrait donc respecter le délai d'un an dont vous parlez?

Le sénateur Flynn: Oui.

Le sénateur Hébert: Il nous faudra donc déterminer quand cette exigence s'est appliquée pour la première fois et pendant combien de temps la personne était au Canada auparavant.

Le sénateur Nurgitz: Oui. Si le projet de loi C-10 s'était appliqué; c'est ce qu'il dit.

La présidente: Oui.

Le sénateur Nurgitz: La personne doit être un résident canadien ou un immigrant reçu qui a présenté sa demande de citoyenneté dans un délai d'un an à partir du moment où il avait le droit de la présenter. Cette exigence figure dans le projet de loi C-10.

La présidente: Oui. Je crois que c'est cela.

Le sénateur Hébert: Le sénateur Bélisle est-il en mesure de nous dire quand Gregory Haddock a fait une demande de citoyenneté, depuis combien de temps il réside au Canada, et tous les détails de cet ordre? Ce serait très utile.

Le sénateur Bélisle: Nous vous fournirons ces renseignements. Nous ne les avons pas pour l'instant, mais nous les obtiendrons.

La présidente: Merci. Si nous intégrons au projet de loi une exigence s'inspirant plus ou moins des exigences du projet de loi C-10, comment fera-t-on pour s'assurer que la succession d'une société simple les respectera?

Le sénateur Flynn: Cela figure seulement dans le projet de loi. On ne sait pas ce qui sera fait.

M. Viets: J'ai le document préparé par le groupe de travail chargé de rédiger le projet de loi. Ce que j'ai lu, un extrait du paragraphe 201, figure dans ce volume—et j'ai la nette impression que les auteurs du document n'étaient pas heureux que l'obligation de résider au Canada figure dans le projet de loi.

Le sénateur Flynn: C'est exact.

M. Viets: A leur avis, cette exigence devrait faire l'objet d'une loi particulière. Autrement dit, si la politique gouvernementale impose cette condition, celle-ci devrait être régie.

Le sénateur Flynn: Oui. Si les gens sont mécontents de l'application de ce concept dans l'industrie canadienne parce

are dealing with a kind of corporation that we have before us now, then it has no relevancy in my view.

The Chairman: What? Residency or citizenship?

Senator Flynn: Yes, residency or citizenship. Industry might require resident directors, but a non-profit corporation has nothing to do with residency in my view.

Senator Nurgitz: In commercial matters we get consumed with who owns resources or who owns communications, and so on.

Senator Flynn: Yes, there is some general interest in that, but I think with respect to this kind of corporation it is not relevant at all.

Senator Hébert: In a way, this non-profit organization is doing something very precise. There mission is to teach our young people very special types of religious beliefs. It is more or less a cult.

Senator Flynn: Religious belief has nothing to do with nationality. I am sure that Senator Gigantès will bear me out on this point.

Senator Hébert: When you say that this corporation has no influence on our society—

Senator Flynn: Oh, come on.' If you want to argue that point, go ahead.

Senator Gigantès: Madam Chairman, I am not too clear on which point it is that Senator Flynn does not want argued?

Senator Flynn: Senator Hébert said that because this corporation teaches religious beliefs it is important that the directors be Canadian citizens.

Senator Hébert: That is not what I said.

Senator Flynn: That is what you meant.

Senator Hébert: You said it is not relevant because it has no influence on society like an industry or a communications group does. For example, we would object if an owner of a Canadian radio station was American.

Senator Flynn: That is an industry.

Senator Hébert: It is an industry, but it has a direct influence on our people through the influence of radio. The influence of teaching some kind of cult to young people is certainly comparable to the influence on our culture of an Americanowned radio station.

Senator Flynn: If you wish to make that comparison, you may do so.

Senator Hébert: Well, I want to share it with you, my friend.

Senator Flynn: I would say keep it to yourself.

Senator Hébert: I am too generous to keep it to myself.

[Traduction]

qu'il s'applique encore moins aux types de sociétés dont nous traitons, à mon avis cette exigence n'est pas pertinente.

La présidente: Laquelle? La résidence ou la citoyenneté?

Le sénateur Flynn: Oui, la résidence ou la citoyenneté. L'industrie pourrait exiger des directeurs résidents, mais à mon avis l'obligation de résider n'a rien à voir avec une société sans but lucratif?

Le sénateur Nurgitz: Dans des questions commerciales, nous nous attachons souvent à établir la propriété des ressources, la propriété des communications, et ainsi de suite.

Le sénateur Flynn: Oui, cela présente un intérêt général, mais je pense que cette exigence n'est pas applicable à ce genre de société.

Le sénateur Hébert: En un sens, cet organisme à but non lucratif fait quelque chose de très précis. Sa mission consiste à inculquer à nos adolescents un genre très spécial de croyances religieuses. C'est plus ou moins un culte.

Le sénateur Flynn: La croyance religieuse n'a rien à voir avec la nationalité. Je suis sûr que le sénateur Gigantès sera d'accord avec moi sur ce point.

Le sénateur Hébert: Lorsque vous dites que cette corporation n'a aucune influence sur notre société—

Le sénateur Flynn: C'est bon! C'est bon! Si vous voulez argumenter sur ce point, allez-y.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, je ne suis pas sûr de bien comprendre sur quel point le sénateur ne veut pas argumenter?

Le sénateur Flynn: Le sénateur Hébert est d'avis que parce que cette corporation inculque des croyances religieuses, il est important que ses administrateurs soient des citoyens canadiens.

Le sénateur Hébert: Ce n'est pas ce que j'ai dit.

Le sénateur Flynn: C'est ce que vous voulez dire.

Le sénateur Hébert: Vous dites que ce n'est pas pertinent, parce que cette corporation ne peut pas avoir la même influence sur une société qu'une industrie ou un groupe de communications. Par exemple, nous nous objecterions si un propriétaire de station de radio canadienne était américain.

Le sénateur Flynn: C'est une industrie.

Le sénateur Hébert: C'est une industrie, mais elle a un impact direct sur notre population en raison de l'influence exercée par la radio. L'enseignement d'un culte particulier à des adolescents se compare certainement à l'influence que peut exercer sur notre culture une station de radio appartenant à des intérêts américains.

Le sénateur Flynn: Si ça vous amuse de faire cette comparaison, allez-y.

Le sénateur Hébert: J'aimerais que vous y souscriviez aussi.

Le sénateur Flynn: Vous pouvez la garder pour vous.

Le sénateur Hébert: Je suis trop généreux pour la garder pour moi.

The Chairman: As far as this committee is concerned, the question is whether or not a corporation sole, by its very nature, should require more disclosure. At the moment, the government is exercising prerogatives that give a corporation sole various types of protection that are not open to ordinary corporations or business corporations. We have to determine whether we feel comfortable with that as it is. If we do not, then we have to determine what kind of protective clauses we would like to put in here at the moment. I think we would all feel more comfortable if this were part of the law of Canada and clearly spelled out in some way rather than being left to us here to make these determinations.

Senator Nurgitz: Can we agree that that would be a recommendation, in any event, in our report?

Senator Flynn: We should decide whether or not we will consider the bill clause by clause. Then when we come to that question we can make an amendment. If we agree to proceed clause by clause I think we can decide whether we want an amendment that would require financial disclosure.

Senator Hastings: Madam Chairman, I would like to ask a question for clarification. Were these issues considered when we granted recognition to the Church of Jesus Christ of Latter Day Saints? Why are we suddenly now becoming so very interested in this particular organization? I know nothing of the Church of Jesus Christ of Latter Day Saints, but I don't think we went to the extent of having them come here to explain their financial obligations. They were granted recognition as a corporation sole. Why is this organization that is coming before us now being treated in a different manner?

The Chairman: I believe that the difference here is that Opus Dei is not a church, as such. That is one obvious difference. I believe this is the first organization that has obvious religious affiliations but is not, in itself, a church organization. Perhaps Mr. Viets would know more about the background.

Mr. Viets: I do not know the background of this bill, but I recall it being described in some of the literature as a movement.

The Chairman: Yes, and of course it does not have all the elements that a church does. That is probably one of the most obvious differences.

Senator Hébert: You said that Opus Dei is not a church. Another thing we could ask ourselves is whether we were right in those days to give this certificate of approval to some little church. But perhaps we were not serious enough to look closely at it. We said the church must be good and so we gave them what they wanted. Perhaps we were wrong, I do not know.

However, in this case, not only is this not a church, but it is a cult inside the church which is very seriously discussed inside

[Traduction]

La présidente: La question qui intéresse le Comité est de savoir si une personne morale à un seul membre devrait, en raison de sa nature même, faire preuve d'une plus grande transparence. Pour l'instant, le gouvernement exerce ses prérogatives de façon à accorder aux personnes morales à un seul membre divers types de protection qui ne sont pas accessibles aux corporations ordinaires ou d'affaires. Nous devons déterminer si nous nous sentons à l'aise avec ça. Dans la négative, nous devons décider du genre de clause de protection que nous souhaiterions voir ajoutée ici. Je pense que nous nous sentirions tous plus à l'aise, si cela faisait partie de la loi canadienne et y était clairement énoncé plutôt qu'il nous incombe à nous ici de prendre ces décisions.

Le sénateur Nurgitz: Pouvons-nous convenir de formuler de toute façon une recommandation à cet effet dans notre rapport?

Le sénateur Flynn: Nous devrions décider si nous allons ou non examiner le projet de loi article par article. Ensuite, lorsque nous arriverons à cette question, nous pourrons formuler un amendement. Si nous convenons de procéder article par article, je pense que nous pouvons décider si nous voulons ou non proposer un amendement exigeant une divulgation financière.

Le sénateur Hastings: Madame la présidente, j'aimerais obtenir quelques éclaircissements. Ces questions ont-elles été examinées lorsque nous avons accordé la reconnaissance à l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours? Pourquoi nous intéressons-nous soudain à cet organisme particulier? Je ne sais rien de l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours, mais je ne pense pas que nous sommes allés jusqu'à les convoquer ici pour qu'ils nous expliquent leurs obligations financières. Ils ont obtenu leur reconnaissance à titre de personne morale à un seul membre. Pourquoi cet organisme, dont il est question ici aujourd'hui, est-il traité de façon différente?

La présidente: Je crois que la différence ici est que l'Opus Dei n'est pas vraiment une Église. Cette différence est évidente. Je crois que c'est la première organisation à avoir des affiliations religieuses évidentes sans être elle-même une organisation ecclésiale. M. Viets pourrait peut être nous donner d'autres renseignements généraux.

M. Viets: Je ne connais pas les antécédents de ce projet de loi, mais je me souviens que, dans la documentation, on en parle comme d'un mouvement.

La présidente: Oui, et qui n'a évidemment pas tous les éléments d'une Église. C'est là probablement une des différences les plus évidentes.

Le sénateur Hébert: Vous avez dit qu'Opus Dei n'est pas une Église. Nous pourrions aussi nous demander si nous avons eu raison à cette époque-là de donner ce certificat d'approbation à une certaine petite Église. Nous n'y avons peut-être pas regardé d'assez près. Nous avons simplement dit que cela devait être bon et nous lui avons accordé ce qu'elle demandait. Nous nous sommes peut-être trompés; je n'en sais rien.

Cependant, dans ce cas-ci, non seulement ne s'agit-il pas d'une Église, mais bien plutôt d'une secte à l'intérieur de l'Église et qui fait l'objet de discussions trés sérieuses à l'inté-

and outside the church by bishops and others. In some ways it has divided the bishops. So it is not a thing to be taken lightly.

People like myself, Senator LeMoyne and others have a great concern about the influence of this type of cult inside the church. Consequently, we ask why we should go so far as to give a certificate of approval, because that is what they are looking for. Nothing prevents them from doing whatever they want to do in this country. They have been doing it for 30 years. Now what they are looking for is a status, or a recognition, which personally I do not want to give them.

Senator Hastings: Is the Roman Catholic Episcopal Corporation of Ottawa a church?

Senator Bélisle: May I answer that question?

The Chairman: Yes, if you can answer that question directly.

Senator Bélisle: Opus Dei is a Catholic church as much as the Diocese of Ottawa is a Catholic church.

I would like to add that I have been around for a long time. I have not been on the Legal Committee for some years because of other functions, but I have been here since 1963, and this is the first time that a debate on such a bill has taken place.

Senator Robertson: Further to Senator Hébert's interjection, he was speaking of Opus Dei as not being a church, whereas some of these others were. I would submit to you that I am sure that so-called churches such as the Evangelical Pentecostal Church at one time belonged to a Protestant church and then broke away, but they were part of the Protestant church. Most of these new churches are and then form something new.

I feel uncomfortable in having a discussion on the theological merits of a group. I think the discussion has to deal with legal matters.

The Chairman: I would agree with that. In fact, in my particular interpretation, I overstepped the bounds in trying to define the difference between these organizations that have been applicants in the past.

Senator Gigantès: Madam Chairman, I do not want to make a difference among such organizations. I would like all religious organizations to be subject to the same financial reporting obligations as are all other corporations. After all, they collect money from citizens and they should give an accounting according to the rules that apply to all corporations. There should be no exception for any church or for any diocese, whether it is Christian or Muslim or consists of evangelical preachers who use their funds for purposes that appear a little odd at times. I want them all to be telling the facts.

The Chairman: Honourable senators, another committee will be meeting in this room in ten minutes. I do not believe that we will have the opportunity to have a clause-by-clause

[Traduction]

rieur et en dehors de l'Église entre les évêques et d'autres personnes. Ce mouvement a, d'une certaine manière, divisé les évêques. Ce n'est donc pas une chose à prendre à la légère.

Des gens comme moi-même, comme le sénateur LeMoyne et d'autres se préoccupent de l'influence qu'une secte comme celle-là peut avoir dans l'Église. Nous nous demandons par conséquent pourquoi nous devrions aller jusqu'à accorder un certificat d'approbation, parce que c'est bien cela qu'ils cherchent. Rien ne les empêche en ce moment de faire ce qu'ils veulent dans notre pays. Et il y a trente ans qu'ils le font. Ce qu'ils recherchent maintenant c'est d'avoir un statut ou d'être reconnu, et personnellement, je ne suis pas prêt à le leur accorder.

Le sénateur Hastings: Est-ce que la Corporation épiscopale catholique romaine d'Ottawa est une Église?

Le sénateur Bélisle: Puis-je répondre à cette question?

La présidente: Oui, si vous pouvez y répondre directement.

Le sénateur Bélisle: Opus Dei est une Église catholique tout autant que le Diocèse d'Ottawa est une Église catholique.

Je voudrais ajouter qu'il y a longtemps que je suis là. Je n'ai pas été membre du Comité juridique pendant plusieurs années, par suite d'autres engagements, mais je suis ici depuis 1963 et c'est la première fois qu'un projet de loi comme celui-là donne lieu à un débat.

Le sénateur Robertson: Dans son intervention, le sénateur Hébert a dit que l'Opus Dei n'était pas une Église, tandis que certains autres l'étaient. Je suis convaincu que des prétendues Églises comme l'Église pentecôtiste évangélique faisait à un moment donné partie de l'Église protestante et qu'elle s'en est ensuite détaché, tout en continuant à faire partie de cette Église. Comme d'ailleurs la plupart de ces nouvelles Églises qui forment ensuite une nouvelle entité.

Je ne suis pas très à l'aise de discuter de la nature théologique d'un groupe. Notre discussion, à mon avis, doit porter sur des questions juridiques.

La présidente: Je suis d'accord. En fait, en donnant mon interprétation j'ai débordé le sujet en tentant de définir les différences entre les organismes qui ont fait des demandes dans le passé.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, je ne tiens pas à établir de différence entre ces organisations. Je voudrais que toutes les organisations religieuses soient obligées, comme toutes les autres sociétés, à soumettre des déclarations financières. Après tout, elles recueillent de l'argent des citoyens et elles devraient en rendre compte selon les règles applicables à toutes les sociétés. Aucune Église, aucun diocèse, qu'il soit chrétien ou musulman, ou qu'il compte des prédicateurs évangéliques qui utilisent les fonds recueillis à des fins qui paraissent un peu étranges parfois, ne devrait faire exception. Je voudrais qu'ils aient tous à rendre des comptes précis.

La présidente: Honorables sénateurs, un autre comité se réunit dans cette pièce dans dix minutes. Je ne crois pas que nous aurons le temps d'examiner ce projet de loi article par

consideration of the bill this morning. However, perhaps someone could make that motion—

Senator Flynn: Madam Chairman, I had previously moved that we consider the bill clause by clause.

The Chairman: All I am saying, Senator Flynn, is that in that case we will have to find out whether or not we can move across the hall.

Senator Flynn: Madam Chairman, perhaps in ten minutes we would be able to finish.

The Chairman: I have one other question before we go to the clause-by-clause consideration of the bill. Perhaps we could deal with that question first. It may have been discussed at our last meeting, but we do have a request from a Mr. André McNicoll to appear before this committee as a witness. I understand that there were some other similar requests. Perhaps I could have the view of this committee as to whether you wish to hear from any further witnesses.

Mr. McNicoll's letter is dated April 14, but was only received yesterday by Mr. Bélisle, the clerk of the committee. Mr. McNicoll, in asking to appear before the committee, tells us that his testimony would be based on his book which is: *Catholic Cults*, published by Griffin House in 1982, as well as upon more recent documents.

Honourable senators, this committee has to make a decision as to whether we should hear from other witnesses. I do not need to remind you that I received some harsh criticism for refusing to hear from a witness on Bill C-55.

Senator Nurgitz: Madam Chairman, if I may comment on that. In that instance, you rightly cut off a witness. You told the witness that he would have to address himself to the amendments in the bill and the witness said: "That is not what I came for." However, that was his decision.

Again, we have someone who wishes to appear before this committee, this time to discuss cults in the Catholic Church. I, for one, am not interested. I want to know whether or not we have an obligation to incorporate an act because of the shortfall in the general corporation law of the country, and I think we should get on with that, one way or the other. From what that letter says, it is clear to me that, if that witness appears before us, there will be a discussion on theology. I think that there is no place in this committee for that discussion.

Senator Hébert: I think you are absolutely right. I agree with you on that, senator. The witness should be informed with respect to what we are discussing.

The Chairman: Yes, and what our decision is on this matter. I would agree with that view myself.

Honourable senators, the bill is not long. Going through it quickly, it would appear that we will want to suggest some amendments. Perhaps, if we could deal with that right now, it would help our legal counsel to draft the appropriate amendments in accordance with what we suggest.

Senator Hébert: Madam Chairman, I was told that we would not go longer than 11 o'clock, so I must leave. I am sure that you will settle this matter appropriately.

[Traduction]

article ce matin. Mais peut-être quelqu'un pourrait-il faire une motion . . .

Le sénateur Flynn: Madame la présidente, j'avais proposé que nous examinions le projet de loi article par article.

La présidente: Tout ce que je dis, sénateur Flynn, c'est que dans ce cas il nous faudra établir si nous pouvons ou non nous déplacer de l'autre côté du couloir.

Le sénateur Flynn: Madame la présidente, nous aurions peut-être terminé dans dix minutes.

La présidente: J'ai une autre question que nous pourrions peut-être régler avant de passer à cette étude. Elle a peut-être été abordée à notre dernière réunion, à savoir: M. André McNicoll nous a demandé de comparaître devant ce Comité. Et on me dit qu'il y aurait d'autres demandes semblables. J'aimerais savoir si les membres du comité désirent entendre d'autres témoins.

La lettre de M. McNicoll est datée du 14 avril, mais n'a été reçue qu'hier par M. Bélisle, le greffier du Comité. Dans sa demande de comparution, M. McNicoll nous dit que son témoignage serait fondé sur son livre *Catholic Cults*, publié par Griffin House en 1982, et sur des documents plus récents.

Honorables sénateurs, notre comité doit décider s'il veut entendre d'autres témoins. Je n'ai pas à vous rappeler que j'ai été sévèrement critiquée pour avoir refusé d'entendre un témoin sur le projet de loi C-55.

Le sénateur Nurgitz: Madame la présidente, permettez-moi de vous signaler que, dans ce cas-là, vous avez effectivement retranché un témoin. Vous lui avez dit qu'il aurait à se prononcer sur les modifications du projet de loi et il vous a répondu: «Je ne suis pas venu pour cela». Mais cela a été sa décision.

Dans ce cas-ci nous avons quelqu'un qui désire comparaître devant le comité pour discuter des cultes dans l'Église catholique. En ce qui me concerne, je ne suis pas intéressé. Je veux savoir si nous sommes ou non dans l'obligation d'adopter une loi qui comble une lacune de notre loi générale sur les sociétés; et je crois que nous devrions examiner cela d'une façon ou d'une autre. D'après le contenu de cette lettre, il m'apparaît évident que si ce témoin comparaît ici nous aurons une discussion théologique. Or, à mon avis, une telle discussion n'a pas à avoir lieu ici.

Le sénateur Hébert: Vous avez absolument raison. Je suis de votre avis sur ce point, sénateur. Il faudrait informer le témoin de l'objet de notre discussion.

La présidente: Oui, et lui communiquer aussi notre décision à ce sujet. Je serais aussi d'accord avec cela.

Honorables sénateurs, ce projet de loi est très bref. Si nous l'examinons rapidement, il me semble que nous voudrons proposer certaines modifications. Et si nous pouvions régler cela tout de suite, cela permettrait à notre conseiller juridique de rédiger les modifications correspondant à nos propositions.

Le sénateur Hébert: Madame la présidente, on m'a dit que la réunion se terminerait à 11 heures, alors excusez-moi. Je suis sûr que vous règlerez cette question comme il convient.

The Chairman: Thank you, Senator Hébert. Honourable senators, may I have your recommendations? Senator Flynn, perhaps you would commence.

Senator Flynn: Madam Chairman, I think that we should bring in an amendment to subject this corporation to financial disclosure in the terms that Mr. Viets has suggested. In other words, there should be an obligation to submit a financial report to the members and to the directors of the corporate branch. I think by doing that, we would meet the principal objection.

Mr. du Plessis: Madam Chairman, I have just one comment. Senator Flynn, you say "to submit to the members". How do we identify the members, because technically there is only one member of this particular corporation?

Senator Flynn: I do not know. Perhaps we could have another opinion on that.

Senator Nurgitz: Senator Flynn, would compliance similar to section 128 of the Corporations Act be what we wanted with respect to the financial statement?

Senator Flynn: If there are no other members, then the only member would have to demand his own report.

Senator Gigantès: Senator Nurgitz, could you say that again?

Senator Nurgitz: I am sorry, Senator Gigantès. What I was suggesting was that I thought, when I read section 128 about half an hour ago, it indicated that a statement of financial affairs of a corporation is filed as a public document with the corporations branch. That is what I was hoping 128 said, and I was saying that we should make sure that that is included. In other words, what I am driving at is, when you file with the Department of National Revenue, as everyone does, you hope that that is a private filing that no one sees. However, what I am talking about is something that is filed that is for the world to see. In other words, if someone wished to go to the corporations branch and pay perhaps a 50 cent fee, he could look at it.

Senator Gigantès: I think that is an excellent suggestion, Senator Nurgitz.

Senator Nurgitz: Yes, but I have to make sure that section 128 says precisely that.

The Chairman: Honourable senators, on page 2 of his memorandum under the heading "B.4 Additional Disclosure Requirements", Mr. Viets made a comment with respect to what we are discussing. He said:

In addition, the corporation should have on public record an office in Canada...

which is, of course, provided for in the bill-

... and an officer or director in Canada upon whom service of legal documents and other items can be made.

Therefore, if we provide for this type of disclosure, I would suggest that we have drafted up the appropriate amendments and that they should be ready for our next meeting.

[Traduction]

La présidente: Merci, sénateur Hébert. Honorables sénateurs, puis-je avoir vos propositions? Le sénateur Flynn, commenceriez-vous?

Le sénateur Flynn: Madame la présidente, je crois que nous devrions apporter une modification qui oblige cette société à faire une déclaration financière dans le sens proposé par M. Viets. En d'autres termes, qu'elle soit tenue de présenter un rapport financier à ses membres et aux directeurs de la Direction des corporations. En faisant cela, nous répondrions à la principale objection.

M. du Plessis: Madame la présidente, permettez-moi une remarque. Sénateur Flynn, vous dites «soumettre à ses membres». Comment savons-nous qui sont les membres, parce que, techniquement, cette société n'a qu'un seul membre?

Le sénateur Flynn: Je ne sais pas. Nous pourrions peut-être avoir un autre avis sur cela.

Le sénateur Nurgitz: Sénateur Flynn, est-ce qu'en respectant des dispositions similaires à celles de l'article 128 de la Loi sur les corporations nous aurions ce que nous cherchons au chapitre des états financiers?

Le sénateur Flynn: S'il n'y a pas d'autres membres, alors le seul membre aurait à demander son propre rapport.

Le sénateur Gigantès: Sénateur Nurgitz, pourriez-vous répéter cela?

Le sénateur Nurgitz: Excusez-moi, sénateur Gigantès. Je disais que, en relisant l'article 128 il y a environ une demieheure, j'ai pensé comprendre que les états financiers d'une société sont déposés à la Direction des corporations comme document public. C'est ce que j'espérais y trouver et je disais que nous devrions nous assurer qu'une telle disposition soit incluse ici. Ce que je veux dire c'est que, lorsque vous déposez un document au ministère du Revenu national, comme tout le monde le fait, vous espérez qu'il s'agit d'une déclaration privée que personne ne voit. Ce dont je veux parler ici, c'est plutôt des documents classés auxquels tout le monde a accès. En d'autres termes, si quelqu'un se présente à la Direction des corporations, il peut, moyennant des frais de 50 cents, consulter ces documents.

Le sénateur Gigantès: Je pense que c'est une excellente suggestion, sénateur Nurgitz.

Le sénateur Nurgitz: Oui, mais il faut nous assurer que l'article 128 dit précisément cela.

La présidente: Honorables sénateurs, à la page 2 de son mémoire, sous la rubrique «B.4 Autres exigences en matière de divulgation», M. Viets, fait un commentaire au sujet de ce dont nous discutons. Il dit ceci:

En outre, la corporation devrait avoir un bureau au Canada...

ce qui est, bien sûr, prévu dans le projet de loi . . .

... ainsi qu'un représentant ou un directeur au Canada auquel s'adresser pour obtenir des documents juridiques et autres.

Par conséquent, si nous voulons prévoir de genre de divulgation, je suggérerais que nous formulions les amendements nécessaires afin d'en discuter à notre prochaine réunion.

Senator Flynn: Madam Chairman, I therefore propose that Mr. du Plessis should prepare the required amendment.

The Chairman: Thank you, Senator Flynn.

Senator Bélisle: Madam Chairman, there would be no problem with that.

The Chairman: Thank you. Then, if we agree in those general terms, we will provide some specific amendments to the bill for your consideration.

Senator Gigantès: I was wondering whether Senator Doyle intended to address the other issue that he raised. If he intends to do so, then I yield the floor to him.

Senator Doyle: I am willing to wait and see what is produced by way of amendments. However, what has concerned me from the start is the fact that under the corporation sole there is only one person in the organization who necessarily reads the report. That leaves it entirely open to public devices, such as inquiring reporters or what have you. I think there should be some other provision for a board of directors or for some kind of organization other than the proprietor.

Senator Nurgitz: The kind of organization that they are seeking to establish is a one-man operation. That is what all the others are.

Senator Doyle: Yes, I know. The only part of it that discourages me is that I cannot see anything wrong with having three directors.

Senator Flynn: But the concept advanced both in commercial corporations and in the proposed Bill C-10 was a concept of three directors, and in fact that has been abandoned. It would be difficult to recreate it only for this special occasion, I would say.

Senator Hastings: I would appreciate the advice of counsel on whether or not the Roman Catholic Episcopal Corporation is a church.

Mr. du Plessis: Of Ottawa.

Senator Hastings: Of Ottawa.

Senator Flynn: You mean the Bishop of Ottawa.

Senator Hastings: It is incorporated as the Roman Catholic Episcopal Corporation of Ottawa, as a corporation.

Senator Flynn: My own view is that it is not a religion. It is a religious incorporation or institution.

Senator Hastings: It is a church.

Senator Flynn: You know what I mean. The Bishop of Quebec, for instance, is a corporation. It is a religious corporation but it is not the church. The church is the amalgamation, if I may use that word, of all the people, whereas the bishop is the corporate entity.

Senator Hastings: As would be the Regional Vicar for

The Chairman: Mr. Viets, thank you very much. We made a bit of progress this morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Madame la présidente, je propose donc que M. du Plessis prépare l'amendement nécessaire.

La présidente: Je vous remercie, sénateur Flynn.

Le sénateur Bélisle: M'adame la présidente, ça ne posera aucun problème.

La présidente: Je vous remercie. Si nous nous entendons sur les grandes lignes, nous allons pouvoir vous soumettre certains amendements précis à apporter au projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Je me demande si le sénateur Doyle n'a pas quelque chose à ajouter sur la question qu'il a soulevée tantôt. Si c'est le cas, je lui cède la parole.

Le sénateur Doyle: Je préfère attendre de voir lesdits amendements. Toutefois, ce qui me préoccupe depuis le début, c'est le fait que dans une société à membre unique, il n'y a nécessairement qu'une seule personne qui lit le rapport. Cela laisse la porte entièrement ouverte à une possible intrusion publique, que ce soit par l'entremise de journalistes ou autres. Je pense qu'il faudrait prévoir un conseil d'administration ou quelque instance du genre autre que le propriétaire.

Le sénateur Nurgitz: Le genre d'organisme qu'ils veulent créer est un organisme fonctionnant avec un seul membre. C'est ce que tous les autres sont.

Le sénateur Doyle: Je le sais. Le seul aspect qui me chicote, c'est que je ne vois pas ce qu'il y a de mal à avoir trois administrateurs.

Le sénateur Flynn: Mais l'idée qui avait été avancée, pour les corporations commerciales et dans le projet de loi C-10, c'est-à-dire l'idée d'avoir trois administrateurs, etc., a effectivement été abandonnée. Il serait difficile de la ramener sur le tapis maintenant pour les besoins de ce cas précis.

Le sénateur Hastings: J'aimerais obtenir l'avis d'un avocat sur la question de savoir si la Corporation épiscopale catholique romaine est ou non une Église.

M. du Plessis: D'Ottawa?

Le sénateur Hastings: D'Ottawa.

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire l'évêque d'Ottawa.

Le sénateur Hastings: Elle est constituée sous le nom de Corporation épiscopale catholique romaine, c'est-à-dire qu'elle est une corporation.

Le sénateur Flynn: À mon point de vue, ce n'est pas une religion. C'est une constitution ou une institution religieuse.

Le sénateur Hastings: C'est une Église.

Le sénateur Flynn: Vous me comprenez. L'évêque de Québec, par exemple, est une corporation. C'est une corporation religieuse, mais ce n'est pas une Église. L'Église est l'amalgame, si je peux me permettre d'utiliser ce terme, de tous les fidèles, tandis que l'évêque est la personne morale.

Le sénateur Hastings: Comme le serait le vicaire régional du Canada.

La présidente: Monsieur Viets, je vous remercie beaucoup. Nous avons fait certains progrès ce matin.

Le Comité suspend ses travaux.









If undelivered, return COVER ONLY to: Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS-TÉMOIN

Meeting of Thursday, May 5, 1988:

From Consumer and Corporate Affairs Canada: Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division.

Réunion du jeudi 5 mai 1988:

De Consommation et Corporations Canada: M. R. D. Viets, chef, Division du contentieux.



Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, May 10, 1988

Issue No. 74

Thirty-sixth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof

INCLUDING:

Nineteenth and Twentieth Reports of the Committee (C-84 and C-55 respectively)

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 10 mai 1988

Fascicule nº 74 Trente-sixième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence

Y COMPRIS:

Les dix-neuvième et vingtième rapports du Comité (C-84 et C-55 respectivement)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, Chairman
The Honourable Nathan Nurgitz, Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Bielish Buckwold Doyle Fairbairn Gigantès

Grafstein

Hastings Hébert *MacEachen (or Frith)

*Murray (or Doody) Robertson Spivak

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bielish for that of the Honourable Senator Cogger (May 10, 1988).

The name of the Honourable Senator Buckwold for that of the Honourable Senator Bonnell (May 10, 1988).

The name of the Honourable Senator Grafstein for that of the Honourable Senator Cottreau (May 10, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Bielish Buckwold Doyle Fairbairn Gigantès Grafstein

Hastings Hébert

*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Robertson
Spivak

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorabla sénatrice Bielish substitué à celui de l'honorable sénateur Cogger (le 10 mai 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Buckwold substitué à celui de l'honorable sénateur Bonnell (le 10 mai 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein substitué à celui de l'honorable sénateur Cottreau (le 10 mai 1988).

Le greffier du comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat, La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 10, 1988 (107)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera*, at 4:15 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bielish, Buckwold, Doyle, Fairbairn, Grafstein, Hastings, Hébert, Neiman, Nurgitz and Spivak. (10)

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987, resumed consideration of Bill C-55, intituled "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The Committee considered certain draft proposals for its Report.

It was agreed,—That the Chairman report Bill C-55 to the Senate, with twelve (12) amendments and observations.

The Honourable Senator Nurgitz moved,

That a statement be included in the Report indicating that not all members are in agreement with the Report.

The question being put on the motion, it was,—Resolved in the affirmative.

At 6:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 MAI 1988 (107)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 16 h 15 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman, présidente.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bielish, Buckwold, Doyle, Fairbairn, Grafstein, Hastings, Hébert, Neiman, Nurgitz et Spivak. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn. (1)

Présente: De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.»

Le Comité examine quelques ébauches proposés pour son rapport.

Il est convenu,—Que le président fasse rapport du projet de loi C-55 au Sénat avec douze (12) amendements et observations.

L'honorable sénateur Nurgitz propose:

Qu'on ajoute au rapport une déclaration indiquant que les membres du Comité ne souscrivent pas tous au rapport.

Mise au voix, la motion est-

Adoptée.

À 16 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, March 30, 1988

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

NINETEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, has examined the said motion and Message and now reports as follows:

PARTI

Your Committee recommends that a Message be sent to the House of Commons to acquaint the House that, with respect to its Message to the Senate dated 3rd February 1988 regarding Bill C-84:

- (i) the Senate does not insist upon its amendments 9, 10, 11, 12 and 13(a);
- (ii) the Senate concurs in the following amendments made by the House of Commons to the amendments made previously by the Senate: amendments 1, 2(a), 3, 7, 13(b), (c) and (d);
- (iii) the Senate does insist upon its amendment 5(a), (b) and (c);
- (iv) in lieu of other amendments with which the House of Commons has disagreed, the Senate adopts the following amendments and requests that they be concurred in by the Commons:

AMENDMENTS

16. Page 7, clause 5: Strike out lines 15 to 26 and substitute the following:

"19(1)(j);

(b) a person

(i) described in paragraph 19(1)(c),

(ii) who has been convicted in Canada of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed

who the Minister has certified constitutes a danger to the public in Canada; or

(c) a person described in paragraph 19(1)(e), (f) or (g) or 27(1)(c).or (2)(c), if the Minister is of the opinion that the application of sections 45 to 48 and 70 and 71 to that person would be contrary to the public interest."

17. Pages 9 and 10, clause 9:

(a) Strike out lines 21 to 28, on page 9, and substitute the following:

"95.1 Every person who

- (a) knowingly counsels, organizes, induces, aids or abets or knowingly attempts to counsel, organize, induce, aid or abet a person to make a claim to be a Convention refugee that is without a credible basis, or
- (b) knowingly brings or attempts to bring or otherwise knowingly organizes, induces, aids or abets or knowingly attempts to organize, induce, aid or abet any other person to come into Canada in a clandestine manner

is guilty of an offence and liable"

To avoid ambiguity, the amendments are numbered sequentially from the last amendment referred to in the Message from the House of Commons.

This amendment would provide that the decision to exclude a person from the refugee determination process would be made by the Minister personally, in view of the potential seriousness to the individual of the consequences of the exclusion. It is intended that the Minister will weigh those consequences with the degree of risk the person might pose to Canada.

Part (a) of this amendment consists of two offences. It would be an offence to counsel or otherwise assist an individual to make a refugee claim that lacks a credible basis. The credible basis test will become part of Canadian law once Bill C-55 is in force. It would also be an offence to knowingly aid or abet the entry of an individual into Canada if this were done in a clandestine manner. The purpose of this part of the amendment is to protect the valuable work performed by churches and other humanitarian groups on behalf of refugees.

AMENDMENTS

- (b) Strike out lines 37 to 45 on page 9, and line 1 on page 10, and substitute the following:
 - "95.2 Every person who
 - (a) knowingly counsels, organizes, induces, aids or abets or knowingly attempts to counsel, organize, induce, aid or abet a group of ten or more persons to make claims to be Convention refugees that are without a credible basis, or
 - (b) knowingly brings or attempts to bring or otherwise knowingly organizes, induces, aids or abets or knowingly attempts to organize, induce, aid or abet the coming into Canada of a group of ten or more persons who are not in possession of valid and subsisting visas, passports or travel documents where such visas, passports or travel documents are required by this Act or the regulations

is guilty of an"

EXPLANATORY NOTES

Part (b) of this amendment also consists of two offences. It would become an offence to counsel or otherwise assist groups of ten or more people to make refugee claims that lack a credible basis. It would also be an offence to aid or abet the coming into Canada of groups of ten or more people who do not possess the required documents.

- (v) with regard to the further amendments made by the House of Commons to clause 11 and clause 16 which, to avoid ambiguity, will be referred to as amendments 14 and 15 respectively, the Senate does concur in amendment 14 and proposes the following as an amendment to amendment 15:
- 18. Page 24, clause 16: Strike out line 16 and substitute the following:

"48.1(c), 82.1(2) and 83(1), and any such power,"

This amendment would ensure that a decision to preclude a person from making a refugee claim on the grounds that the person is a security risk would be taken by the Minister personally.

PARTII

Your Committee recommends that a further Message be sent to the House of Commons as follows:

The response of the government to the Senate's message of December 1987 with regard to Bill C-84 was referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Since then, the Committee has heard further witnesses who commented on the Senate amendments and the Minister's response. We have heard no evidence to convince us that the amendments we proposed were based on erroneous assumptions or faulty reasoning. On the contrary, we have been reinforced in our view that our arguments are valid. This is not to say that the remaining issues are without difficulty. We acknowledge the explanations of the Minister and have given his statements full and careful consideration. We realize that reasonable legislators may differ on matters of legal and public policy and so we have chosen to insist only on those amendments that are fundamental.

We commend the Minister for his flexible response to the Committee's prior Report on this matter. We recognize that significant improvement in the Bill has already taken place. The Committee continues to believe, however, that certain other changes remain essential, particularly if Canada is to adhere to its international obligations. In the past, Canada has been a world leader in refugee matters; those now coming to our shores seeking sanctuary must not face refoulement. The Committee wholeheartedly supports the objective of deterring abuse and we feel that the amendments we propose will give the government an effective legal tool to that end, while at the same time preserving Canada's humanitarian traditions.

TURNING SHIPS AROUND

In its previous Report, the Committee analyzed the various issues relating to turning ships around in our territorial sea or internal waters. After examining the law, the questions of deterrence and punishment, the safety of the passengers and Canada's international reputation, we concluded that, from every perspective, the wisest course was to bring a ship to port and ensure that the organizers of the scheme receive swift and sure punishment. We understand that the Minister feels that the lack of authority to direct a ship to leave or not to enter Canadian waters is a significant gap in Canada's ability to

control its borders. With respect, we disagree. It is the difficulty of monitoring or patrolling our extensive borders and shorelines that leaves us vulnerable. No law can deter effectively if it cannot be enforced. The success or failure – from the perspective of deterrence – of either the power to turn a ship around or to bring it in to port and punish those responsible ultimately lies in our ability to find and then to closely monitor a ship in Canadian waters. Without that ability, neither provision will deter. With it, either will do the job. That being the case, we chose the alternative that carried the least risk to human beings.

We have heard nothing in the intervening weeks to cause us to change our view. Indeed, two events have taken place that have convinced us to continue to recommend this course of action. In our previous study of the Bill, witnesses reminded us of the positive example Canada set for the rest of the world in 1979 and 1980 when we urged the countries of Southeast Asia not to turn away boatloads of refugees. Recent events have again reminded us not only of the role played by Canada in the past but of the role we continue to play. In February, only a few weeks ago, Canada urged Thailand not to turn away Vietnamese boat people when that country was faced with an increase of arrivals. How can Canada exhort other countries to do that which we are not prepared to do ourselves?

The second reason we believe that it is best to bring a boat in to shore results from our study of Bill C-55, the Bill that will replace the existing refugee determination system with a new one. While we as a Committee have come to no conclusions yet about the various details of that Bill, we have been assured by the Minister and his officials that the measures proposed will result in fast decisions for refugee claimants processed by the new system. Assuming this to be the case, we are reinforced in our view that bringing boat arrivals in to port to have their refugee claims dealt with in the same manner as other claimants would not cause irreparable harm to the system and would not lead to undue delays. For these reasons, we recommend that the Senate insist on amendment 5.

PRECLUDING FROM THE REFUGEE SYSTEM PEOPLE FOUND TO BE SECURITY RISKS

In its previous Report, the Committee recommended that people found to be security risks should nevertheless be given a right to have a determination made on their claim to be a Convention refugee. We had very serious concerns that returning a Convention refugee to his or her country of origin could have consequences seriously out of proportion to any actual threat to Canada caused by the refugee's presence here. We singled out security risks for this special consideration for a number of reasons. We had doubts about the trustworthiness of the evidence leading to the decision that an individual is a

29507-2

threat to the security of this country because much of that evidence originates in the person's country of origin. That country may have a variety of motives for supplying false information.

We noted that the representatives of the United Nations High Commissioner for Refugees could assist people to relocate in third countries in cases such as these, but only following determination of their status. We observed that, of Western countries, only Belgium excludes such people from a refugee determination. Finally, we believed that both our commitments under international law and the standards of our own *Charter* required the proposed amendment.

The Committee continues to have these concerns. However, we also understand the Minister's fear about possible delays and we recognize Canada's right to ultimately expel these people in any event. We believe that the Minister would only make the decision to return a person to a situation of persecution for the gravest of reasons. We propose, therefore, that the decision to exclude these people from the refugee process should be made by the Minister personally.

Our complex system of government requires that most day-to-day decisions be delegated to officials. The less significant the decision, the lower the level of delegation. Important decisions are reserved for senior officials, the most important for the Minister personally. In this Bill, for example, clause 16 specifies that the power of the Minister to file a certificate that, in the Minister's opinion, a person is a security threat, cannot be delegated. The Committee believes that the decision to exclude an individual from the refugee process is no less important than the filing of a certificate. We do not fear that the Minister will have an inappropriate number of cases to consider. Public testimony has revealed that there have been only a handful of cases of this nature in the past. For these reasons we propose amendments 16 and 18 so that the Minister would be required to make the exclusion decision personally.

AIDING AND ABETTING

In our Report in December, the Committee recommended that sections 95.1 and 95.2 of Bill C-84 be amended so that the offences created by those provisions would be to aid and abet people to come into Canada in a clandestine manner rather than to aid and abet people to come into Canada without proper documents. We believed that change to be essential in order to protect the valuable work performed by church and other humanitarian

groups when they assist people in danger to come to Canada to make their refugee claims. By force of circumstances, these people very often cannot have the required documents.

We continue to believe that these groups should be protected. Even if they are never prosecuted, the Committee does not think that their work should be clouded by the apparent illegality created by these provisions. The government has disagreed, citing the necessity of avoiding loopholes and curbing abuse.

In order to help clarify and perhaps resolve these differences, the Committee wishes to review certain events and statements surrounding Bill C-84. First and most basic is the fact that this Bill was tabled in response to one specific event: the arrival of an organized boatload of people off Canada's shores. In explaining, in August 1987, why a new law was necessary, Minister Bouchard stated that another boat arrival "could happen in British Columbia tomorrow morning. Just ask what the reaction of Canadians will be at that time and you will have the answer of why we are here today" (emphasis added). He also stated, "We are going to put a stop to the large-scale trafficking of illegal migrants by smugglers" and "the intent of this Parliament is to prosecute those who organize large-scale abuse." His officials referred to "large-scale smuggling by sea in unsafe conditions and in unsafe vessels." Again and again, the government stressed that the particular targets of the Bill were those who organize large groups of people.

At the same time, the Minister assured church and humanitarian groups that they did not risk prosecution under these sections if they continued to abide by the principles and policies of immigration legislation as they had in the past. He insisted that the government was not targeting those who act solely out of a genuine humanitarian concern for other human beings. Church groups and others, however, continued to be concerned that they could be prosecuted. The language of the provisions was very clear to lawyers, law professors and lay critics alike. All reacted to the provisions in the same way, despite the assurances of the Minister. One group felt that it might be compelled to stop its work; others believed that to continue their work would be to engage in civil disobedience.

The Committee has concluded that it is possible to accommodate the explicit and repeated intentions of the government with regard to large-scale abuses but at the same time protect the valuable humanitarian work of our churches and other organizations. This can be done by retaining the words "in a clandestine manner" (added to both sections in our previous Report) in section 95.1 only. It would thus be an offence to aid and abet individuals to come into Canada if this were done in a <u>clandestine</u> manner. <u>Openly</u> helping individuals or a family to come into Canada would not be an offence under section 95.1. For groups of

ten or more people, the offence in section 95.2 would be to aid and abet people to come into Canada without proper documents.

We have reviewed the evidence given by church and humanitarian organizations and believe that this compromise would allay their fears, and would target the offence in a way that fits the reality of the present situation. It is clear to the Committee that they help individuals and families in immediate need. They do not organize large-scale group movements. Repeatedly, the examples they gave of the kind of work that would be criminalized by these provisions concerned <u>individuals</u> at risk. Often the people they helped were in danger because our consulate processing in the United States had not responded adequately or in time.

It is part of the public record that church workers advise people to apply first to our consulates abroad; only if people are in imminent danger do they advise them or assist them to report to immigration officers in Canada. None of this is done in secret. Indeed, the church groups themselves urged the Committee to focus on clandestine activity as the essential element of the offence.

For these reasons, we continue to believe that the offence created by section 95.1 should consist of aiding and abetting individuals and small groups only when the entry is clandestine. With regard to section 95.2, we accept the Minister's statements that the activities to be deterred and the very reason for this Bill relate to the organizing of groups of ten or more people to come into Canada without proper documentation.

With regard to the "purposes" clause, we do not insist on amendment 1 because we feel the Minister's stated purpose will have been achieved if he accepts our proposed wording in sections 95.1 and 95.2.

The Committee had also proposed an additional offence for sections 95.1 and 95.2 to punish those who encourage people to make refugee claims knowing that the individuals in question have spurious cases. The problem of organizers or consultants who advise claimants to make false or misleading statements in connection with refugee proceedings is already addressed in the Bill by the offence "counselling false statements." That offence, however, does not reach people who encourage entrants to make unfounded claims, but without advising those claimants to lie. In such cases, the person makes a claim but offers no evidence to back it up. We suggested that it should be an offence to aid or abet a person to make a manifestly unfounded or fraudulent refugee claim. In response, the government stated that such language was vague and that the offence would be very difficult to prove. The Committee accepts that its earlier wording might cause difficulties

but, because we continue to feel that encouraging unfounded refugee claims should be an offence, we propose a more precise formulation.

In the weeks since our Report in December, the Committee has commenced its study of Bill C-55. In it, there is a provision that claimants whose claims have no credible basis will be denied access to the system. In most cases, that decision will be made at an early stage in the process. The Committee believes that if that credible basis test were to replace the test described by the words "manifestly unfounded or fraudulent," the meaning of the offence would be quite clear.

Furthermore, problems of proof could be minimized. The law could provide for a certificate to be issued by the appropriate authority stating that a finding had been made that a person's claim had no credible basis. This would serve as conclusive proof of that fact for the purposes of the prosecution of the person who had counselled the claim. Unfortunately, this addition to the procedure cannot be made at this time because it relates to Bill C-55, but would be possible in the future. The proposed changes to sections 95.1 and 95.2 will be found in amendment 17.

SEARCH AND SEIZURE

Amendments 8 to 12 of the Committee's Report related to the search and seizure provisions of the Bill. The Committee is pleased that the Minister accepted amendment 8, which will bring the standard for obtaining a search warrant into compliance with the *Charter*. The Committee regrets that the Minister did not accept the other proposed amendments since they too are based on principles important to the protection of the rights of individuals. The Supreme Court of Canada noted in *Hunter v. Southam*, [1984] 2 S.C.R. 145 at 169, that: "Without appropriate safeguards, legislation authorizing search and seizure is inconsistent with s. 8 of the *Charter*." The Committee was of the view that the search and seizure provisions as they appeared in the original Bill did not contain the appropriate safeguards. The Committee continues to have concerns that these powers are excessive and unnecessary. There was no evidence before us, other than the Minister's statements, to support the need for warrantless searches in circumstances involving destruction of evidence, an explicit "breaking open" power, and searches by night without specific judicial authority.

On the other hand, the guarantees in the *Charter* and the provisions of the *Criminal Code* regarding the use of force should operate to restrain excessive use of these

powers and therefore, in these circumstances, we do not recommend that the Senate insist on amendments 9, 10, 11 and 12.

DETENTION FOR IDENTIFICATION OR SECURITY PURPOSES

Some of the most serious reservations of the Committee concerning Bill C-84 were centred on its detention provisions. When we first examined the Bill, we felt sure that deprivation of liberty for a period of up to 28 days without the right to have the reasons for detention and the circumstances of the case assessed by an independent decision-maker would violate the *Charter*. We are pleased that the Minister agreed. Although the Committee would prefer to see the initial review of detention take place within 48 hours as is currently required under the *Immigration Act*, 1976, we accept that certain circumstances may well justify the longer period of seven days and we accept the Minister's judgment in this regard. For these reasons we do not recommend that the Senate insist on amendment 13(a) and we recommend concurrence with the proposed changes to 13(b), (c) and (d).

DISSENTING OPINIONS

Members of the Committee who support the Government do not approve of the aforementioned amendments.

This Report represents the views of a majority of the Committee. The members who support the Government are in disagreement with the Report.

APPENDIX A

List of Witnesses

Tuesday, February 23, 1988: (Issue No. 58)

From the Association of Airline Representatives in Canada:
Mr. Peter van Westrener, Chairman;

Mr. Gordon J. Stringer, Ottawa Manager.

Wednesday, February 24, 1988: (Issue No. 59)

Professor David Beatty, University of Toronto.

Thursday, February 25, 1988: (Issue No. 60)

From the Canadian Bar Association, Immigration Law Section:

Mr. Carter Hoppe, Chairman;

Ms. Barbara Jackman, Chairman (Ontario).

Thursday, March 17, 1988: (Issue No. 68)

From the 'Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal':

Ms. Rivka Augenfeld.

From the Social Centre to Aid Refugees:

Ms. Mathilde Marchand.

From the Association of Lawyers of Quebec:

Mr. Denis Racicot.

From B'nai Brith Canada:

Mr. David Matas:

Ms. Rebecca Zucherbrodt.

From the Criminal Lawyers' Association:

Mr. John Rosen.

Tuesday, March 22, 1988: (Issue No. 69)

From the Toronto Refugee Affairs Council:

Ms. Ninette Kelley, Secretary;

Ms. Stephanie Thomas, Co-Chairperson.

From Amnesty International:

Mr. Michael Schelew, Refugee Coordinator;

Mr. Michael Bossin.

Respectfully submitted,

JOAN B. NEIMAN

MEMBERSHIP OF THE COMMITTEE

The Honourable Joan B. Neiman, Chairman

and

The Honourable Senators

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn Grafstein Hébert Lewis

- * MacEachen, P.C. (or Frith)
 * Murray, P.C. (or Doody)
 - Robertson Rossiter Spivak Stanbury

* ex officio Members

Note:

The Honourable Senators Anderson, Asselin, P.C., Balfour, Barootes, Cools, Corbin, Gigantès, Hastings, Hays, Macquarrie, Molgat, Nurgitz, Perrault, P.C., Stanbury and Tremblay also served on the Committee at various stages.

Research Staff (from the Research Branch, Library of Parliament):

Ms. Katharine Dunkley, Law and Government Division;

Ms. Margaret Young, Law and Government Division.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

WEDNESDAY, May 11, 1988

REPORT OF THE COMMITTEE

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTIETH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 3, 1987, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments and observations.

Respectfully submitted,

JOAN B. NEIMAN Chairman



Amendments

Amendments

1. Page 7, clause 9:

(a) Strike out line 11 and substitute the following:

"section (3), shall be given a"

(b) Strike out line 21 and substitute the following:

"ceed within a reasonable period of time, the person shall be represented, at"

2. Page 12, clause 14: Add, immediately after line 24, the following:

"(6) Notwithstanding subsection (2), a claim to be a Convention refugee may be received and considered at any time during an inquiry if, in the opinion of the adjudicator, the failure on the part of the person who is the subject of the inquiry to assert the claim, when given an opportunity to do so pursuant to subsection (1), resulted from

- (a) a misunderstanding of the nature of the claim to be a Convention refugee or of the consequences of the failure to assert a claim; or
- (b) well-founded fear on the part of the claimant for the claimant's own safety or for the safety of the claimant's family"
- 3. Page 14, clause 14: Strike out line 31 and substitute the following:

"claimant is a member and that is willing to receive the claimant, if removed from Canada, or in which the claimant has a right to have the merits of the claim determined;"

Explanatory Notes

This amendment would ensure that refugee claimants would be given a reasonable period of time in which to arrange for their own counsel to represent them at the inquiry and that counsel would have a reasonable time in which to prepare.

This amendment would provide a safety valve so that a claimant who had a valid reason for not making a claim to be a Convention refugee at the beginning of the inquiry could avoid losing all rights to ever assert that claim.

This amendment would ensure that claimants would not be returned to a safe country unless that country were willing to receive them or unless they had the right to have their refugee claims determined on the merits in that country.

4. Page 15, clause 14: Strike out lines 3 to 15 and substitute the following:

"19 (1)(j), or

(ii) a person

(Å) described in paragraph 19 (1)

(c), or

(B) who has been convicted in Canada of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed

who the Minister has certified constitutes a danger to the public in Canada, or

(iii) a person described in paragraph 19 (1) (e), (f) or (g) or 27 (1) (c) or (2) (c), if the Minister is of the opinion that the application of sections 45 to 48 and 70 and 71 to that person would be contrary to the public interest; or"

5. Page 15, clause 14: Strike out lines 36 and 37 and substitute the following:

"for the purpose of travelling through that country shall not be"

- 6. Page 24, clause 16:
 - (a) Strike out lines 11 to 14 and substitute the following:

"right to commence an application or other proceeding under section 18 of the Federal Court Act or to file an application for leave to commence an application or other proceeding under section 28 of the Federal Court Act in respect of the"

(b) Strike out line 16 and substitute the following:

"seventy-two hours have elapsed from the"

This amendment would provide that the decision to exclude a person from the refugee determination process would be made by the Minister personally, in view of the potential seriousness to the individual of the consequences of the exclusion. It is intended that the Minister will weigh those consequences with the degree of risk the person might pose to Canada.

This amendment would broaden the "transit" provision relating to safe country return and would provide that the mode of transportation used by a claimant to Canada would not be relevant to the question of whether or not the person was in transit through the country.

Part (a) of this amendment is consequential on amendment number 9 which would remove the requirement for leave to appeal in applications taken under section 18 of the Federal Court Act. Part (b) would increase the period of time that the execution of a removal order would be stayed from 24 to 72 hours. It would affect removal orders made as a result of a claim being found to be either ineligible or to lack a credible basis at the inquiry.

7. Page 31, clause 18: Add, immediately after line 11, the following:

"67.1 Subject to the approval of the Governor in Council, the Chairman, in consultation with the Deputy Chairman and Assistant Deputy Chairmen, (Convention Refugee Determination Division), may make regulations prescribing, for the purposes of paragraph 48.01 (1) (b), any country as a country that complies with Article 33 of the Convention either universally or with respect to persons of a specified class of persons, having regard to whether the country is a party to the Convention, the country's policies and practices with respect to Convention refugee claims, and the record of that country with regard to human rights."

This amendment would give the power to prescribe the safe country list to the Chairman of the Immigration and Refugee Board, subject to the approval of the Governor in Council.

8. Page 35, clause 18: Add, immediately after line 43, the following:

"(13) If the Refugee Division determines that a claimant is not a Convention refugee, the Refugee Division may make a finding that there exist humanitarian or compassionate considerations in the claimant's case and may advise the Minister of that fact."

This amendment would permit the Refugee Division to identify for the Minister any case where the Refugee Division finds the existence of humanitarian or compassionate considerations.

9. Page 43, clause 19:

(a) Strike out line 7 and substitute the following:

"28 of the Federal Court Act with"

(b) Strike out lines 11 to 13 and substitute the following:

"a judge of the Federal Court of Appeal."

(c) Strike out lines 35 to 42 and substitute the following:

"83.2 No appeal lies to the Supreme Court"

This amendment would remove the requirement that leave be obtained for applications commenced under section 18 of the Federal Court Act.

10. Page 44, clause 19: Strike out lines 17 to 19 and substitute the following:

"finding of fact or without regard to the material before it."

11. Page 55, clause 29: Strike out lines 15 to 27

This amendment would broaden the jurisdiction of the Federal Court of Appeal in relation to appeals from decisions of the Refugee Division. It would ensure that the merits of the refugee claim could be considered on appeal.

This amendment would remove from the Governor in Council the power to prescribe the safe country list.

12. Pages 59 and 60, clause 38:

(a) Strike out lines 13 and 14 on page 59 and substitute the following:

"38.(1) The members of the former Board shall be appointed as full-time permanent members of either the Refugee Division or the Appeal Division for the unexpired portion of their term of office and the members of"

- (b) Strike out lines 26 to 46 on page 59.
- (c) Strike out lines 47 and 48 on page 59 and lines 1 to 9 on page 60.

This amendment would provide that members of the present Immigration Appeal Board would be appointed to the new Board for the unexpired period of their current terms. It would also recognize the principle of just compensation by removing the "no right to compensation" provision.

Observations

The purpose of Bill C-55 is to reform the system by which claims made by individuals within Canada to be Convention refugees are assessed. There is general agreement among those knowledgeable and concerned with the issues that the current system for determining refugee claims is not adequate and, indeed, has virtually broken down. Devising a system to replace it, however, has led to much controversy and heated debate between the government as the proponent of the Bill and a broad spectrum of groups opposed to the general approach and the specific measures the Bill contains.

Church groups, refugee aid organizations, immigration lawyers, human rights organizations, constitutional law experts, law associations, officials currently deciding refugee claims, and private citizens have opposed Bill C-55. In examining the Bill, the Committee has heard both sides of the debate in great detail. We received over 200 briefs, heard personal testimony from 114 witnesses from every region of Canada, and held public hearings in Winnipeg, Edmonton and Vancouver. Both the former and the current Minister addressed the Committee, as did departmental officials on several occasions.

Bill C-55 is a complex piece of legislation. Refugee determination is a complex problem and the competing views on how it should be handled are widely divergent. While a number of members of our Committee remain critical of the general approach of the Bill, we have concluded that the overall structure chosen by the government should be left intact, but that amendments are necessary to provide greater protection for claimants.

RETURN TO A SAFE COUNTRY

1. Safeguards

The major target of criticism from virtually all witnesses before the Committee was the "safe country" provision of Bill C-55. Witnesses criticized both the concept and the

mechanism on many counts and argued that it could put genuine refugees at risk. We are particularly concerned that the provisions as they stand may violate the *Canadian Charter* of *Rights and Freedoms*. Section 7 of the *Charter* provides that no person shall be deprived of his life, liberty or security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice. We are concerned that the minimal safeguards presently in the Bill relating to the safe country return might be fewer than the *Charter* requires.

As noted, the Committee searched for a means of addressing this concern without changing the basic structure of the system proposed in Bill C-55. We are aware that most of the witnesses we heard would prefer to have no screening at all. The Committee understands this view and is sympathetic to it, yet has concluded that our role should be to suggest safeguards that will improve the screen, not, in effect, design a new model. We accept that where people have received protection - and will continue to receive it - in another country, they may quite properly be requested to return there. Our amendments reflect the view, however, that great speed and impersonal treatment might not always be compatible with the rights guaranteed in the *Charter*.

The Committee's most fundamental objection to these provisions is that the Bill provides no formal mechanism to examine the fate of people to be returned to the safe third country. It is one thing to decide that certain countries are "safe" in the abstract, but quite another to decide that a particular person will actually be accepted by a country and not immediately sent elsewhere. When the decision to return a person to a safe country is being made, nothing less than the life, liberty and security of that person may be at stake. When the consequences of Canada's decisions are so serious, the Committee is reluctant to accept an approach which does not explicitly address this fundamental question.

We do not feel that it is satisfactory to look only at a particular country's record of compliance with Article 33 of the *Convention*, which is all that the Bill now requires. European countries, for example, may not return claimants to their country of origin but may have a very different opinion from Canada concerning which other countries may be "safe." Our Committee received considerable evidence of the practices of other countries and of the resulting dangers to individuals. Returning people to other countries, from where they might be sent onward to still other "safe" countries (so defined by that other country), and perhaps ultimately returned to the country where they fear persecution may, in our opinion, violate their right to security of the person guaranteed by the *Charter*. Where refoulement does occur, of course, the very essence and purpose of the *Convention Relating to the Status of Refugees* has also been violated.

The Committee has concluded that the safe country provisions as they appeared in the first reading version of the Bill contained the minimum protections essential for compliance with the *Charter* and our international obligations under the *Convention*. That version provided for return to a safe country only if the Refugee Division member and adjudicator at the inquiry were convinced that the claimant "would be allowed to return to that country, if removed from Canada, or has a right to have the claim determined therein."

The Committee is aware that the wording of those provisions was criticized in the past by people who felt that the words "allowed to return" might be read too narrowly. The Committee thinks that the wording should be modified to indicate that merely being allowed to arrive in the country is not a sufficient safeguard for claimants. We propose that the adjudicator and Refugee Division member should be satisfied that the safe country will be willing to receive the claimant. This formulation implies a degree of commitment on the part of the safe country that may have been lacking in the original wording. The right to have a claim determined in the safe country was also controversial because critics pointed to the fact that the "safe" country might merely process the claimant on to another "safe" country, thereby "determining" the claim. The Committee has attempted to overcome this defect in the former wording by specifying that the determination must be on the merits of the claim.

The result of these changes is that Canada should be assured that claimants returned under the safe country provisions will, in fact, be safe because they will only be returned to a country that is willing to receive them or in which they will be permitted to have their refugee claims decided on the merits. The danger that they would be put into orbit or sent to yet a further country would thus be minimized. These changes are found in amendment 3.

2. Transit

Bill C-55 provides that a claimant who was in a safe country solely for the purpose of joining a connecting flight to Canada shall not be considered as coming to Canada from that country and, therefore, could not be returned there. This is a very narrow transit rule. For example, if connecting flights to Canada left every two days from the safe country in question, a stopover of three days might mean that the claimant could be returned there. If this were the case, it might be unduly stringent.

29507-3

The Committee is also concerned that because travel by air is mentioned specifically, by implication other forms of transit through a country would not be covered. For example, a Central American who had travelled overland through the United States would not be able to avoid being returned there even though he or she had been merely transiting the country.

The Committee has concluded that the transit rule should be broadened to cover all modes of transportation and to recognize that whether a person has been in transit through a safe country is a question that depends on the circumstances of the individual. Amendment 5 contains this change.

3. The List

The Committee is concerned about the fact that Bill C-55 provides for the safe country list to be drawn up by Cabinet. Witnesses pointed out that having the list formulated by Cabinet might bring refugee issues into the political arena. The presence of countries on, or their absence from, the list would involve official and public judgments by Canada on the conduct of those countries. This could influence the compilation of the list, particularly if sufficient regard is not given to refugee protection issues, which should be the most important criteria. We submit that the list should be made by those most expert in refugee matters, that is, the Chairman of the proposed Immigration and Refugee Board in consultation with the Deputy Chairman and the Assistant Deputy Chairmen of the Refugee Division. The Committee would expect, and strongly recommends, that those individuals would also consult with the Departments of External Affairs and Employment and Immigration, as well as representatives of church and other humanitarian groups, legal experts and the United Nations High Commissioner for Refugees.

The Committee has also noted that the criteria for the prescription of safe countries may be unduly limited. The clause enabling the safe country list to be prescribed provides that countries may be put on the list if they comply with Article 33 of the Convention "having regard to whether the country is a party to the Convention and the country's policies and practices with respect to Convention refugee claims." These considerations are important but the Committee would be reassured if one further requirement could be added.

We note that the original Bill contained the instruction that the Cabinet should also have regard to "the record of that country with respect to human rights." We propose that this protection be reinserted into the Bill. It should serve as a check against the inclusion of any country on the list whose protection of refugees may be adequate but whose general record of human rights gives us sufficient pause to be reluctant to return people there. Amendments 7 and 11 reflect these changes.

SINGLE CHANCE TO CLAIM

Many witnesses pointed out to the Committee the potentially serious consequences to claimants of what has been called the "single chance to claim" provision. Before any substantive evidence can be taken at an inquiry, the adjudicator must give the person involved an opportunity to indicate whether or not the person claims to be a Convention refugee. If the person does not claim then, he or she cannot do so at any later point. In cases where a claim is made, the Refugee Division member joins the inquiry. The Refugee Division member listens to the immigration part of the inquiry and then participates with the adjudicator in the refugee screening decisions.

Witnesses pointed out the stringency in requiring a person to claim immediately or lose the right. At this early point, the person may be too frightened or too upset to be able to respond. The claimant could have problems understanding either the question itself, or the implications of the question. Refugee aid groups pointed out that some claimants will initially fear any representatives of the state. Some may be uncertain about making a claim for fear that their statements may not be kept from their own governments.

The Committee agrees that the foregoing would be valid and understandable reasons for claimants to remain silent about their fear of being returned to the country of origin, even when explicitly asked. We note that the Executive Committee of the United Nations High Commissioner's Programme recommends that non-fulfillment of a formal requirement such as submitting an asylum request within a certain time limit should not lead to the request being excluded from consideration. The Committee thinks that the single chance to claim provision is very similar to a time limit.

There are a number of ways that this problem with Bill C-55 could be remedied. We have chosen to recommend that a claim may be made at a later point in the

inquiry. If claimants could establish that the failure to claim resulted from a misunderstanding of the nature or consequences of the claim or from a well-founded fear for themselves or their families, then the adjudicator could allow the claim to be made. This provision would thus provide an important safety valve for claimants. Amendment 2 reflects this proposal.

COUNSEL

Bill C-55 recognizes that the opportunity to be represented by counsel is an essential ingredient of the principles of fundamental justice, yet the way in which these provisions are structured raises certain questions. Legal counsel will be provided at an inquiry for claimants, at the Minister's expense, if the person has no counsel or if, in the opinion of the adjudicator, the person's counsel is not ready or able to proceed. Witnesses argued that if inquiry dates are set virtually upon arrival in Canada, the practical effect of these provisions could be to deprive claimants of a reasonable opportunity to choose their own counsel or for the counsel that is chosen to prepare adequately for the inquiry. The Committee agrees that a reasonable period of time is necessary in order to comply with the requirements of fundamental justice. The principle that counsel must be given a reasonable opportunity to prepare a case is recognized daily in all our courts and tribunals and, in our view, proceedings relating to refugee claimants require no less. We propose this change in Amendment I.

Claimants who receive negative decisions at the screening stage should also be given a reasonable period of time in which to instruct counsel should they wish to make an application for judicial review. Bill C-55 would stay the execution of their removal orders for only 24 hours. The Committee proposes that the stay be increased to 72 hours. This recommendation is found in amendment 6.

APPEALS

Bill C-55 commendably provides for an appeal from decisions of the Refugee Division to the Federal Court of Appeal. Many witnesses argued, however, that the grounds for appeal are unduly narrow and that there should be greater scope for the court to examine the merits of a claim. They argued that strengthened appeal provisions are particularly important in view of the fact that the Refugee Division will be a decentralized body.

The Committee is aware that even with highly qualified decision-makers in the first instance, mistakes can still be made. In view of the significance of decisions relating to refugee status to the life, liberty and security of the individuals involved, the Committee recommends that the Federal Court should have the power to look more closely than the Bill presently permits at the particular facts of individual cases. Amendment 10 contains this change.

JUDICIAL REVIEW OF NON-REFUGEE MATTERS

The Committee heard from a number of witnesses who pointed out that although the purpose of Bill C-55 is to institute a new refugee process, the Bill would also affect judicial review of some non-refugee immigration matters by the Federal Court. Their concerns arise from the provision in the Bill which would require leave to be obtained for an application commenced under section 18 of the *Federal Court Act*. Leave would have to be requested within 15 days after the applicant is notified of the decision.

Under the present law, no leave is required and there is no time limit for filing the application for judicial review under section 18. Witnesses pointed out that imposing a time limit would make negotiations with visa officers abroad difficult, if not impossible, and would likely result in a great number of *pro forma* applications being made solely to preserve the right of applicants to challenge a decision. They also stated that in relation to these kinds of cases there has been no evidence of abuse of any kind and that a provision requiring that leave be sought to commence an application, the effect of which would be to impede access to the courts, was therefore unnecessary. In amendment 9 the Committee recommends removal of these requirements.

EXCLUSION FROM THE REFUGEE PROCESS

Bill C-55 contains a provision identical to that found in Bill C-84 which excluded security risks, certain criminals, and war criminals from access to the refugee process. In its amendments to Bill C-84, the Committee was willing to automatically exclude war criminals and criminals who have been certified as a danger to the public in Canada, but recommended that the Minister make the exclusion decision personally for security risks.

By virtue of clause 35 of Bill C-55, the provisions in C-55 will supersede those in Bill C-84. Because the Committee continues to believe that its former amendment was worthwhile, it is necessary to make the identical amendment to Bill C-55. This recommendation is found in amendment 4.

HUMANITARIAN AND COMPASSIONATE REVIEW

The present system of refugee determination in Canada makes it possible, and provides sufficient time, to identify those people who, although they are not refugees under the narrow definition of the *Convention*, are nevertheless permitted to stay in Canada for humanitarian or compassionate reasons. Witnesses asserted that this might not be possible under the new system in Bill C-55.

The Committee thinks that any rigidity that may occur in the proposed system could be mitigated if the Refugee Division panel hearing the claim were able to identify these cases for the Minister. Its finding would amount to a recommendation that the person identified be considered for landing on humanitarian or compassionate grounds. The recommendation would not, of course, be binding but would ensure that the case would be specifically examined by immigration authorities and landing by Order-in-Council considered. Amendment 8 contains this proposal.

APPOINTMENTS TO THE NEW BOARD

Bill C-55 creates a new structure to decide refugee claims and immigration appeals - the Immigration and Refugee Board. There is a provision that the members appointed to the present Immigration Appeal Board will cease to hold office on the day in which the Bill comes into force. The Federal Court has recently decided that this provision creates a reasonable apprehension of bias. As a result, hearings before the Immigration Appeal Board have virtually ground to a halt, further compounding the backlogs and delays already present in the current system.

The Committee believes that this problem can be easily corrected. If the terms of office of current appointees to the Immigration Appeal Board were continued, no apprehension of bias would exist. The result would be that in the interim period between

passage of Bill C-55 and its proclamation, the Board could continue to function and the problem of the ever-mounting backlog would not be needlessly exacerbated.

The Committee is aware that the Federal Court decision that has led to the current impasse at the Board has been appealed by the government. Even if that appeal should ultimately prove successful, however, the Committee feels that there is an important matter of principle at stake that would still require that this amendment be made. The principle is that the very reason for establishing quasi-judicial boards and tribunals is to vest important decisions with expert decision-makers independent of government control. In that manner, the necessary impartiality is achieved. For this reason, the Committee recommends in amendment 12(a) that the terms of current Immigration Appeal Board members continue under the new Board.

In addition to stipulating that members of the Board were to cease to hold office on the coming into force of Bill C-55, the Bill also contains a provision stating that no person appointed as a member of the Immigration Appeal Board or the Refugee Status Advisory Committee would have any right to claim or receive any compensation, damages, indemnity or other relief for the loss or abolition of his or her office. The Governor in Council would be entitled, however, to provide such relief in its discretion.

The Committee thinks that it is much to be preferred in principle to provide just compensation for individuals who, having undertaken to provide services in reliance on stated terms, find at a later date that their services are no longer required. This would seem to be the equitable way to treat incumbent members and also reflects a principle that is firmly established in our law. Amendment 12(c) recommends that the "no right to compensation" provision be removed, thus restoring whatever legal rights these individuals would ordinarily possess.

TRANSPORTATION PROVISIONS

There is one further matter which the Committee wishes to address. Representatives of tourist facilities and transportation companies in the Windsor area informed us that the provisions in Bill C-55 relating to the duty on transportation companies to ensure that their passengers arrive with the required documents could make it virtually impossible to carry on their businesses.

It sometimes happens that legislation phrased in general terms and targeted to specific problems will have unintended or unexpected effects. Sometimes an exemption can be placed in a Bill to meet the objections; in other cases, for a variety of reasons, no exemptions are possible. In the latter situation, the parties involved must rely on the reasonableness and common sense of those enforcing the law. The Committee believes that the issues raised by the witnesses from Windsor fall into this category. We have been reassured by the words of both the former and the current Ministers that a sensible approach will be taken. The former Minister gave assurances that where companies with good records continue their current practices, he foresaw no need to institute procedure for the document screening prior to embarkation envisaged in the Bill. This approach recognizes that different situations require different compliance procedures. The Committee endorses this approach.

Each of the foregoing proposed amendments has been supported by at least a majority of the Committee.

APPENDIX A

List of Witnesses

Thursday, January 28, 1988: (Issue No. 49)

The Honourable Gerry Weiner, P.C., M.P., Minister of State (Immigration).

From Canada Employment and Immigration Commission:

Mr. James Bissett, Executive Director of Immigration;

Mr. Raphael Girard, Coordinator, Refugee Task Force.

Tuesday, February 2, 1988: (Issue No. 50)

From the Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy:
Mr. Lorne Waldman.

Thursday, February 4, 1988: (Issue No. 51)

From the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:

Mrs. Fiorella Badiani;

Mr. Job Van der Veen.

From the Refugee Status Advisory Committee:

Mr. Joe B. Stern;

Mr. Bill Barton;

Mrs Susan Davis:

Mr. Sergio Poggione.

Monday, February 8, 1988 (Issue No. 52)

From Legal Aid Manitoba:

Ms. Renata Krause.

From Amnesty International Group 19 (Local Chapter):

Mrs. Cornelia Johnson;

Mr. Felipe Flores.

From the University of Manitoba:

Prof. Bryan Schwartz.

From the Mennonite Central Committee (National):

Mr. Ed Wiebe.

From the Saskatoon Refugee Co-ordination Committee:

Mr. Tom Martin:

Mr. Romulo Marcenaro.

From the Winnipeg Coalition:

Father Bert Foliot;

Dr. Lawrence Whytehead;

Dr. Stuart Johnson;

Mrs. Heather Macdonald.

Private Citizen:

Mr. Kenneth Emberly.

Private Citizen:

Mr. Georges Forest.

Tuesday, February 9, 1988: (Issue No. 53)

From the Canadian Bar Association (Immigration Section):

Mr. John Gill.

From the Calgary Interfaith Coalition for Refugees:

Mrs. Anne Jayne;

Mr. Gerald Stobo:

Mr. Don Dale;

Rev. Brian Rude;

Mr. Freddy M..

Wednesday, February 10, 1988: (Issue No. 54)

From the Edmonton Branch of the National Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy:

Mr. Eric Oddleifson;

Mrs. Margaret Third-Tsushima;

Mr. Mario Allende:

Mr. Tom Parlee:

Mr. Nabi Ahmadyar:

Mr. Ram Mudalier.

Private Citizen:

Mrs. Anne Paludan.

From the Sombrilla Refugee Support Society:

Mr. Lorne Wallace:

Prof. Gurston Dacks:

Mr. Michael Dreimanis.

From the Red Deer Coalition for Refugees:

Mrs. Rhonda Beveridge;

Mrs. Judy Lynch;

Rev. Bill Cantelon.

From the Alberta Cultural Heritage Council (Provincial Co-ordination Committee):

Mr. Lloyd Sereda.

Thursday, February 11, 1988: (Issue No. 55)

From M.O.S.A.I.C.:

Ms. Vera Radio;

Mr. Roger Barany;

Mrs. Kathryn Ferriss.

From the Canadian Bar Association, British Columbia Branch, Immigration Law Section:

Mr. Charles Groos:

Mr. Phil Rankin.

From the Intercultural Association of Greater Victoria:

Mr. William McElroy.

From the Division of Global Concerns of the United Church B.C. Conference; the Anglican Diocese of New Westminster Refugee Subcommittee; the Canadian Catholic Organization for Development and Peace:

Mrs. Simone Carrodus;

Mrs. Karen Rinehart;

Mr. Herman Mendoza;

Ms. Tricia Roche:

Brother Ron MacKenzie.

From the Vancouver Coalition for Justice for Refugees and Immigrants:

Mrs. Karuna Agrawal;

Mrs. Alicia Barsallo;

Dr. Bernardo Berdichwski;

Mr. Charan Gill:

Mrs. Tricia Joel;

Mrs. Frances McQueen.

Friday, February 12, 1988: (Issue No. 56)

From the Vancouver Refugee Council:

Dr. Stanley Knight;

Mr. Charles Groos.

From the Nanaimo Immigrant Settlement Society:

Mr. Andrew Barker;

Mr. Jacques Carpentier;

Mr. Charles Groos.

From the Manitoba Bar Association, Immigration Section:

Mr. Ken Zaifman.

From the Victoria Coalition:

Mr. Rob Boyd;

Mr. Jim Jamieson;

Mr. Domingos Adgira;

Mr. Arnaldo Campos.

Private Citizen:

Mr. Charles Campbell.

From the Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C.:

Mr. Ed Eduljee;

Ms. Manjit Aujla;

Ms. Diane Kage;

Ms. Marisa Tuzi:

Ms. Norma Jean McLaren.

From the Surrey Delta Immigrant Services Society:

Mrs. Andrienne Montani;

Mrs. Susan Masi.

Private Citizen:

Mr. Douglas Collins.

Tuesday, February 23, 1988: (Issue No. 58)

From the Association of Airline Representatives in Canada:

Mr. Peter van Westrener;

Mr. Gordon J. Stringer.

Wednesday, February 24, 1988: (Issue No. 59)

 $From \ the \ University \ of \ Toronto:$

Professor David Beatty.

Thursday, February 25, 1988: (Issue No. 60)

From the Canadian Bar Association, Immigration Law Section:
Mr. Carter Hoppe;
Ms. Barbara Jackman.

Tuesday, March 1, 1988: (Issue No. 61)

From the National Action Committee on the Status of Women:
Ms. Salome Loucas.

Thursday, March 3, 1988: (Issue No. 62)

From the Canadian Council for Refugees:
Mrs. Margaret Third-Tsushima;
Mrs. Monique Proulx;
Mr. W.M. Melvin Weigel.

From the Inter-Church Committee for Refugees: Ms. Nancy Nicholls;

Mr. Tom Clark.

Tuesday, March 8, 1988: (Issue No. 64)

From the Non-Governmental Groups Concerned with Immigration and Refugee Issues, St. John's:

Dr. Lisa Gilad; Ms. Beverly Brown.

From the Newfoundland-Labrador Human Rights Association:
Mr. Gerry Vink.

Wednesday, March 9, 1988: (Issue No. 65)

From the Immigration Appeal Board:
Ms. Michelle Falardeau-Ramsay.

Tuesday, March 15, 1988: (Issue No. 66)

From Osgoode Hall Law School:
Professor James C. Hathaway;
Professor William H. Angus.

From the City of Windsor:
Mr. David Cassivi.

From the Convention & Visitors Bureau of Windsor Essex County & Pelee Island:

Mr. Sergio Grando.

From the Transit - Windsor: Mr. Robert Coghill.

From the Boblo Island:
Mr. Dave Butler.

Wednesday, March 16, 1988: (Issue No. 67)

From the University of Ottawa, Faculty of Law, Common Law Section: Professor Ed Ratushny.

Thursday, March 17, 1988: (Issue No. 68)

From the "Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal":

Ms. Rivka Augenfeld.

From the Social Center to Aid Refugees:
Ms. Mathilde Marchand.

From the Association of Lawyers of Quebec: Mr. Denis Racicot.

From B'nai Brith Canada:
Mr. David Matas;
Ms. Rebecca Zucherbrodt.

From the Criminal Lawyers' Association: Mr. John Rosen.

Tuesday, March 22, 1988: (Issue No. 69)

From the Toronto Refugee Affairs Council:
Ms. Ninette Kelley;
Ms. Stephanie Thomas.

From Amnesty International:
Mr. Michael Schelew;

Mr. Michael Bossin.

Thursday, March 24, 1988: (Issue No. 70)

From the Proposed Immigration and Refugee Board:

Mr. Gordon Fairweather;

Mr. Sam Laredo.

From the Immigration Appeal Board:

Ms. Elizabeth McCarten.

Tuesday, April 19, 1988: (Issue No. 71)

The Honourable Barbara McDougall, P.C., M.P., Minister of Employment and Immigration.

From Canada Employment and Immigration Commission:

Mr. Gaétan Lussier, Deputy Minister;

Mr. Raphael Girard, Coordinator, Refugee Affairs.

Tuesday, May 3, 1988: (Issue No. 72)

From the Canadian Bar Association - Administrative Law Section:

Mr. Andrew Roman;

Mr. Robert Horwood.



RAPPORT DU COMITÉ

Le MERCREDI 30 mars 1988

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à l'honneur de présenter son

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel ont été déférés la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988, ainsi que le message de la Chambre des communes, en date du 3 février 1988 concernant certains amendements au Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, a étudié lesdits motion et message et fait maintenant le rapport suivant:

PARTIE I

Votre comité recommande d'envoyer un message à la Chambre des communes l'informant, en réponse à son message du 3 février 1988 au Sénat au sujet du Projet de loi C-84, que le Sénat

- (i) n'insiste pas sur ses amendements 9, 10, 11, 12 et 13a);
- (ii) adopte les amendements suivants proposés par la Chambre des communes aux amendements du Sénat: amendements 1, 2a), 3, 7 et 13 b), c) et d);
- (iii) insiste sur son amendement 5a), b) et c);
- (iv) adopte les amendements suivants, en remplacement d'autres amendements que la Chambre des communes a rejetés, et demande qu'ils soient adoptés aux Communes:

16. Page 7, article 5: Supprimer les lignes 15 à 26 et les remplacer par ce qui suit:

«l'alinéa 19(1)j);

b) soit est une personne:

(i) ou bien visée a l'alinéa 19(1)c),
 (ii) ou bien qui a été déclarée coupable au Canada d'une infraction à une loi fédérale pour laquelle une peine d'emprisonnement de dix ans ou plus est prévue,

et dont le ministre a attesté qu'elle constitue, à son avis, un danger pour le public au Canada.

- c) soit est une personne visée aux alinéas 19(1)e), f) ou g) ou 27(1)c) ou (2)c), si le ministre est d'avis que l'application à cette personne des articles 45 à 48, 70 et 71 serait contraire à l'intérêt public.»
- 17. Pages 9 et 10, article 9:
 - a) Supprimer les lignes 18 à 27, à la page 9, et les remplacer par ce qui suit:

«95.1 Toute personne qui, sciemment:

- a) soit engage, incite, aide ou encourage ou tente d'engager, d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne à revendiquer le statut de réfugié au sens de la Convention sans que la revendication n'ait un minimum de fondement, ou organise ou tente d'organiser une telle revendication, ou
- b) soit fait entrer ou tente de faire entrer ou engage, incite, aide ou encourage ou tente d'engager, d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne à entrer clandestinement au Canada

commet une infraction et est passible:»

Pour éviter toute ambiguïté, les amendements sont numérotés à partir du dernier amendement dont il est fait état dans le message de la Chambre des communes.

Cet amendement garantirait que la décision d'exclure une personne du processus de détermination du statut de réfugiée serait prise par le ministre luimême, en raison des conséquences graves que l'exclusion pourrait avoir pour le revendicateur. L'objet de l'amendement est de garantir que le ministre mettra ces conséquences en balance avec le risque que le revendicateur pourrait représenter pour le Canada.

L'alinéa a) de cet amendement crée deux infractions. Le fait d'engager ou d'aider autrement une personne à revendiquer le statut de réfugié sans que la revendication n'ait un minimum de fondement serait une infraction. Le critère d'établissement du minimum de fondement d'une revendication deviendra partie intégrante de la loi canadienne lorsque le projet de loi C-55 entrera en vigueur. Le fait d'aider ou d'encourager sciemment une personne à entrer clandestinement au Canada serait également une infraction. Cette partie de l'amendement a pour objet de protéger le travail louable accompli par les églises et les organismes humanitaires pour les réfugiés.

AMENDEMENTS

- (b) Supprimer les lignes 38 à 45, à la page 9, et les lignes 1 à 4, à la page 10, et les remplacer par ce qui suit:
 - «95.2 Toute personne qui, sciemment:
 - a) soit engage, incite, aide ou encourage ou tente d'engager, d'inciter, d'aider ou d'encourager un groupe de dix personnes ou plus à revendiquer le statut de réfugié au sens de la Convention sans que la revendication n'ait un minimum de fondement, ou organise et tente d'organiser une telle revendication, ou
 - b) soit fait entrer ou tente de faire entrer, ou engage, incite, aide ou encourage ou tente d'engager, d'inciter, d'aider ou d'encourager un groupe de dix personnes ou plus non munies d'un visa, d'un passeport ou d'un titre de voyage en cours de validité requis en vertu de la présente loi ou des règlements à entrer au Canada

commet une infraction et est»

NOTES EXPLICATIVES

L'alinéa b) de cet amendement crée lui aussi deux infractions. Le fait d'engager ou d'aider autrement un groupe de dix personnes ou plus à revendiquer le statut de réfugié sans que la revendication n'ait un minimum de fondement serait une infraction. Le fait d'aider ou d'encourager un groupe de dix personnes ou plus non munies des documents nécessaires à entrer au Canada serait également une infraction.

- (v) en ce qui concerne les amendements additionnels apportés par la Chambre des communes aux articles 11 et 16 que, pour éviter toute ambiguïté, on appellera amendements 14 et 15 respectivement, adopte l'amendement 14 et propose ce qui suit comme amendement à l'amendement 15:
- 18. Page 24, article 16:
 Supprimer la ligne 10 et la remplacer
 par ce qui suit:

phes 39(2), 40(1), 41(1), 48.1c), 82.1(2) et 83(1).

Cet amendement garantirait que la décision d'empêcher une personne de revendiquer le statut de réfugié au motif qu'elle constitue un risque pour la sécurité du public serait prise par le ministre lui-même.

PARTIE II

Le comité recommande également d'adresser le message suivant à la Chambre des communes:

Le Sénat a déféré à son Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles la réponse du gouvernement à son message de décembre 1987 concernant le projet de loi C-84. Depuis, le comité a entendu d'a îtres témoins qui ont fait des observations au sujet tant des amendements proposés par le Sénat que de la réponse du ministre. Aucun de ces témoignages ne nous a convaincus que les amendements que nous avions proposés étaient basés sur de fausses prémisses ou un jugement erroné. Bien au contraire, ils ont ancré davantage notre foi dans la validité de nos arguments. Cela ne signifie pas que les questions qu'il reste à étudier ne posent aucune difficulté. Nous reconnaissons la valeur des explications du ministre et avons soigneusement examiné ses déclarations. Nous comprenons bien que des législateurs raisonnables peuvent diverger d'opinions sur des questions de politique juridique et publique et nous avons décidé de n'insister que sur les amendements fondamentaux.

Nous rendons hommage au ministre pour la souplesse dont il a fait preuve dans sa réponse au rapport précédent du comité à ce sujet. Nous reconnaissons que le projet de loi a déjà été considérablement amélioré. Néanmoins, le comité persiste à croire que certains autres amendements s'imposent sans lesquels le Canada ne pourrait pas honorer ses engagements internationaux. Le Canada a toujours été un chef de file mondial en ce qui concerne la question des réfugiés; ceux qui arrivent à nos frontières en quête d'une terre d'asile ne doivent pas être refoulés. Le comité est foncièrement convaincu de la nécessité de décourager l'abus et il estime que les amendements qu'il propose fourniront au gouvernement un moyen juridique efficace d'y arriver tout en sauvegardant les traditions humanitaires du Canada.

REFOULEMENT DE NAVIRES

Dans son rapport précédent, le comité a analysé diverses facettes de la question du refoulement de navires qui se trouvent dans nos eaux territoriales ou intérieures. Après avoir examiné la loi et différents facteurs comme l'effet dissuasif, les sanctions, la sécurité des passagers et la réputation du Canada à l'étranger, nous sommes venus à la conclusion qu'il est préférable sur tous les points d'amener les navires au port et de voir à ce que ceux

qui organisent des traversées illégales soient punis immédiatement et sans exception. Sauf erreur, le ministre estime que l'impossibilité d'interdire à un navire d'entrer dans les eaux canadiennes ou de lui enjoindre de les quitter limite considérablement le pouvoir du Canada au titre de la surveillance de frontières. Nous regrettons, mais nous ne sommes pas de cet avis. C'est la difficulté de contrôler ou de patrouiller nos immenses frontières et lignes côtières qui nous rend vulnérables. Une loi que l'on n'est pas en mesure d'appliquer ne peut avoir d'effet dissuasif efficace. Une disposition législative permettant soit de refouler un navire, soit de l'amener au port et de punir les responsables ne sera utile que si nous sommes en mesure de repérer les navires, puis de les surveiller attentivement dans les eaux canadiennes. Le cas échéant, l'une ou l'autre mesure donnera de bons résultats. Nous préférons celle qui présente le moins de risques pour les êtres humains.

Depuis, aucun des commentaires que nous avons entendus ne nous a amenés à changer d'idée. Par contre, deux événements nous ont davantage convaincus que nous étions sur la bonne voie. Lors de notre étude précédente du projet de loi, des témoins nous ont rappelé l'exemple que le Canada avait donné au reste du monde en 1979 et en 1980, lorsqu'il avait demandé aux pays du sud-est asiatique de ne pas refouler les bateaux de réfugiés. Plus récemment, nous avons pu nous remémorer de nouveau le rôle qu'a joué le Canada par le passé et celui qu'il continue de jouer. En effet, en février dernier, il y a quelques semaines à peine, le Canada a exhorté la Thaïlande à ne pas refouler les bateaux de réfugiés vietnamiens qui arrivaient dans ce pays en nombre sans cesse croissant. Comment le Canada pourrait-il inviter d'autres pays à faire ce qu'il n'est pas prêt à faire?

La seconde raison pour laquelle nous estimons qu'il vaut mieux laisser des navires accoster dans nos ports découle de notre étude du projet de loi C-55, qui crée un nouveau régime de reconnaissance du statut de réfugié. Bien que le comité n'ait pas encore tiré de conclusion au sujet de ce projet de loi, il a obtenu du ministre et de ses fonctionnaires l'assurance que les mesures proposées se traduiront par des décisions rapides pour les demandeurs. Nous sommes donc encore plus fermement convaincus que le fait d'amener les navires dans nos ports pour que les demandes de leurs passagers soient traitées de la même façon que celles d'autres demandeurs ne causerait pas de tort irréparable au système ni de retard excessif. C'est pourquoi nous recommandons que le Sénat insiste pour que soit adopté l'amendement 5.

NON-OUVERTURE DE LA PROCÉDURE DU STATUT DE RÉFUGIÉ AUX PERSONNES QUI S'AVÈRENT CONSTITUER UN RISQUE POUR LA SÉCURITÉ

Dans son rapport précédent, le comité a recommandé que l'on examine la demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention même de personnes qui présentent un risque pour la sécurité du Canada. Nous craignons énormément que le renvoi dans son pays d'origine d'un réfugié au sens de la Convention n'ait des conséquences démesurées par rapport aux risques qu'il présente réellement pour le Canada. Nous avons voulu nous pencher plus particulièrement sur la question des risques pour la sécurité pour un certain nombre de raisons. Selon nous, les preuves servant à déterminer qu'une personne constitue un risque pour la sécurité du Canada peuvent être discutables parce qu'elles proviennent en grande partie du pays d'origine de la personne, pays pouvant avoir une foule de raisons pour fournir de faux renseignements.

Nous avons pris note du fait que les représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ne pourraient aider à se réinstaller dans un pays tiers que les personnes dont la demande aura fait l'objet d'une décision. Nous avons constaté qu'à l'exception de la Belgique, tous les pays occidentaux prennent la décision sur le statut de réfugié avant celle qui entraînerait l'expulsion. Enfin, nous estimons que nos engagements en vertu du droit international et de notre propre *Charte* exigent l'adoption de l'amendement proposé.

Le comité continue d'être préoccupé par cette question. D'autre part, nous sommes conscients que cette façon de procéder pourrait, comme le craint le ministre, retarder le processus et nous reconnaissons que le Canada a, en définitive, le droit d'expulser ces gens. Nous croyons que le ministre ne prendrait la décision de renvoyer une personne dans un pays où elle risque d'être persécutée que pour de très graves raisons. Nous proposons donc qu'il incombe au ministre lui-même de prendre la décision d'exclure du processus de reconnaissance du statut de réfugié les gens qui peuvent constituer une menace pour la sécurité du pays.

Dans notre système gouvernemental complexe, la plupart des décisions courantes sont déléguées à des fonctionnaires. Moins la décision à prendre est importante, moins le niveau de la personne à qui est conféré le pouvoir de la prendre est élevé. Il incombe aux hauts fonctionnaires de prendre les décisions importantes, les plus importantes relevant du ministre lui-même. L'article 16 du projet de loi en cause, par exemple, stipule que le pouvoir du ministre de remettre une attestation dans le cas d'une personne qui constitue un risque pour la sécurité ne peut être délégué. Selon le comité, la décision d'exclure une personne du processus de reconnaissance du statut de réfugié n'est pas moins

importante que celle de remettre une attestation. Nous ne craignons pas que le ministre soit saisi d'un nombre excessif de cas à examiner. D'après les témoignages que nous avons entendus, le nombre de cas de cette nature à s'être présentés par le passé est infime. C'est pourquoi nous proposons les amendements 16 et 18 qui obligent le ministre de prendre luimême les décisions relatives aux exclusions.

AIDE ET ENCOURAGEMENT

Dans son rapport de décembre, le comité recommandait que les articles 95.1 et 95.2 du projet de loi C-84 soient modifiés de sorte que les infractions prévues dans ces dispositions portent sur le fait d'aider ou d'inciter des personnes à entrer clandestinement au Canada plutôt que sur celui d'aider ou d'inciter à entrer au Canada des personnes non munies des documents nécessaires. Nous jugeons ce changement essentiel pour protéger le travail précieux qu'accomplissent les groupes religieux et humanitaires qui aident des personnes en danger à venir au Canada pour revendiquer le statut de réfugié. C'est très souvent par la force des choses que ces personnes ne disposent pas des documents nécessaires.

Nous continuons à croire que ces groupes devraient être protégés. Même si, dans les faits, ils ne feraient jamais l'objet de poursuites, il n'y a pas lieu, selon le comité, d'adopter des dispositions qui déprécieraient leur oeuvre en lui conférant une apparence d'illégalité. Le gouvernement s'y est opposé, alléguant qu'il était nécessaire d'éviter les échappatoires et d'empêcher les abus.

Afin d'aider à clarifier la situation et peut-être à régler ces différends, le comité veut maintenant passer en revue certains événements et déclarations dans le cadre de l'étude du projet de loi C-84. Il est essentiel de rappeler pour commencer que le projet de loi a été déposé en réaction à un événement bien particulier, l'arrivée préméditée d'un plein bateau d'étrangers au large des côtes canadiennes. Dans l'explication qu'il donnait en août 1987 pour justifier la nouvelle loi, le ministre Bouchard déclarait: «Il pourrait... arriver un (bateau) demain matin en Colombie-Britannique. Allez voir quelle sera la réaction des Canadiens à ce moment-là; vous saurez pourquoi nous nous réunissons ici aujourd'hui» (soulignement ajouté). Il tenait par la suite les propos suivants: «Ces mesures nous permettront de mettre un terme aux activités de ceux qui amènent de nombreux immigrants clandestins au Canada» et «l'intention du Parlement est d'intenter des poursuites contre ceux qui organisent des fraudes sur une large échelle». Les fonctionnaires de son ministère ont aussi parlé de «l'arrivée illégale par mer de quantité de gens, dans des

conditions précaires et à bord de bateaux très peu sûrs». À plusieurs reprises, le gouvernement a fait valoir que le projet de loi visait avant tout ceux qui font entrer au Canada des groupes de personnes.

En même temps, le ministre a assuré les groupes religieux et humanitaires qu'ils ne risquaient pas d'être poursuivis aux termes de ces dispositions s'ils continuaient comme par le passé de respecter les principes et la politique de la Loi sur l'immigration. Il a insisté sur le fait que le gouvernement ne visait nullement ceux qui agissent uniquement selon leur conscience pour apporter une aide humanitaire à d'autres êtres humains. Les groupes religieux et autres n'en craignent toutefois pas moins d'être poursuivis. En effet, le libellé des dispositions était très clair pour les avocats, professeurs de droit et autres critiques, qui ont tous réagi de la même façon, malgré les promesses du ministre. Un groupe craignait de devoir mettre fin à ses activités tandis que d'autres estimaient que le fait de continuer leur travail équivaudrait à de la désobéissance civile.

Le comité conclut qu'il est possible de satisfaire les intentions explicites et répétées du gouvernement à l'égard de ceux qui organisent des fraudes sur une large échelle et, en même temps, de protéger le travail humanitaire et précieux que nos organismes religieux et autres accomplissent. Il suffit de conserver, mais seulement à l'article 95.1, les mots «clandestinement» et «clandestine» (qui avaient été ajoutés aux deux dispositions dans notre précédent rapport). Ainsi, aux termes de l'article 95.1, le fait d'aider ou d'encourager quelqu'un à s'introduire clandestinement au Canada serait un acte punissable par la loi, mais pas celui d'aider <u>ouvertement</u> des particuliers ou une famille à entrer au pays. Pour les groupes de dix personnes ou plus, une infraction serait commise, aux termes de l'article 95.2, par celui qui les aide ou les encourage à entrer au Canada sans qu'ils ne soient munis des documents nécessaires.

Après avoir étudié les témoignages rendus par les organismes religieux et humanitaires, nous estimons que ce compromis apaiserait leurs craintes et rendrait l'infraction plus conforme à la réalité. Il est clair pour le comité que ces groupes viennent en aide à des particuliers et à des familles qui en ont un urgent besoin. Ils n'organisent pas l'entrée de gros groupes d'étrangers. Beaucoup des exemples qu'ils ont donnés sur le genre de travail humanitaire qui serait condamné par ces dispositions illustraient le cas de particuliers exposés à des dangers. Leur situation devenait souvent risquée parce que notre consulat aux États-Unis n'avait pu fournir l'aide voulue ou agir à temps.

Il est bien connu que les organismes religieux conseillent d'abord à ceux qui veulent venir au Canada de présenter une demande à nos consulats à l'étranger; c'est uniquement si ceux-ci sont en danger qu'ils les engagent ou les aident à se présenter aux agents d'immigration au Canada. Leurs activités n'ont rien de secret. En fait, ce sont eux qui ont instamment demandé au comité de proposer que cette activité ne soit considérée comme une infraction que lorsqu'elle est clandestine.

C'est pourquoi nous continuons de croire que l'infraction prévue à l'article 95.1 ne devrait viser que ceux qui aident et encouragent des particuliers et de petits groupes à entrer clandestinement au pays. Pour ce qui est de l'article 95.2, nous acceptons les explications fournies par le ministre indiquant que le projet de loi a pour principal objectif d'empêcher quiconque d'organiser l'entrée au Canada de groupes de dix personnes ou plus non munies des documents nécessaires.

Pour ce qui est de l'article sur «l'objet des modifications», nous ne tenons pas à l'amendement 1 parce que nous estimons que le libellé que nous proposons pour les articles 95.1 et 95.2 permettra au ministre d'atteindre son but.

Le comité avait aussi proposé de créer une autre infraction aux articles 95.1 et 95.2 pour punir ceux qui, délibérément, encouragent quelqu'un à revendiquer le statut de réfugié sachant que sa demande est injustifiée. L'infraction prévue dans le projet de la loi à l'égard de «l'incitation à faire une fausse déclaration» répond déjà au problème de ceux qui organisent l'entrée au Canada ou qui conseillent aux requérants de faire des déclarations fausses ou trompeuses pour obtenir le statut de réfugié. Cette infraction ne vise toutefois pas ceux qui encouragent de nouveaux arrivants à présenter une demande non fondée sans toutefois leur conseiller de mentir. Le requérant fait alors une demande, mais il ne présente pas d'éléments d'information à l'appui. Nous avons proposé de condamner ceux qui aident ou incitent des étrangers à présenter une demande de statut de réfugié manifestement injustifiée ou frauduleuse. Le gouvernement nous a répondu que ces termes étaient vagues et que l'infraction serait difficile à prouver. Le comité reconnaît que le premier libellé de la disposition pourrait causer des problèmes, mais comme il continue de croire que le fait d'encourager les revendications dépourvues de fondement devrait être considéré comme une infraction, il propose de préciser le libellé.

Dans les semaines qui ont suivi la présentation de son rapport en décembre, le comité a entrepris l'étude du projet de loi C-55. Une des dispositions du texte de loi prévoit que les demandeurs de statut, dont la revendication n'a pas un minimum de fondement, ne pourront faire donner suite à leur revendication. Dans la plupart des cas, cette décision est rendue le plut tôt possible. Le comité estime que si on remplaçait par la vérification du

minimum de fondement le critère rendu par l'expression «manifestement injustifiée ou frauduleuse», le sens de l'infraction serait très clair.

En outre, les problèmes associés à la preuve pourraient ainsi être réduits au minimum. En effet, la loi pourrait stipuler qu'une autorité compétente doit délivrer un certificat indiquant que la revendication a été jugée dépourvue d'un minimum de fondement. Le certificat servirait de preuve péremptoire permettant d'intenter des poursuites contre celui qui a conseillé au demandeur de revendiquer le statut de réfugié. Malheuresement, cet ajout à la procédure ne peut être apporté à ce moment-ci parce qu'il est lié au projet de loi C-55, mais il pourrait l'être plus tard. Or trouvera à l'amendement 17 les changements que le comité propose d'apporter aux articles 15.1 et 95.2.

PERQUISITION ET SAISIE

Les amendements 8 à 12 du rapport du comité portaient sur les dispositions de perquisition et de saisie du projet de loi. Le comité est heureux que le ministre ait accepté l'amendement 8, qui rend les modalités concernant l'octroi d'un mandat de perquisition conformes à la Charte. En revanche, il regrette que le ministre n'ait pas approuvé les autres amendements étant donné qu'ils sont aussi fondés sur les principes garantissant la protection des droits des particuliers. Dans l'arrêt Hunter c. Southam (1984) 2 R.C.S. 145, à la page 169, la Cour suprême du Canada déclarait: «Si elles n'offrent pas les garanties appropriées, les lois qui autorisent des fouilles, des perquisitions et des saisies sont incompatibles avec l'article 8 de la Charte.» Le comité estime que les dispositions relatives à la perquisition et à la saisie qui figuraient dans le projet de loi initial ne prévoyaient pas des garanties suffisantes et craint toujours que ces pouvoirs ne soient extrêmes et superflus. Aucun des témoignages que nous avons entendus, abstraction saite des déclarations du ministre, ne nous permet de croire à la nécessité de procéder à des perquisitions sans mandat lorsque cela entraîne la destruction de preuves, ce qui équivaut, sans doute possible, au pouvoir d'entrer par effraction, et à des perquisitions de nuit sans l'autorisation expresse d'un juge.

Par contre, les garanties données dans la Charte et les dispositions du *Code criminel* relatives à l'emploi de la force devraient avoir pour effet d'empêcher le recours abusif à ces pouvoirs; dans ces circonstances, nous ne recommandons pas au Sénat d'insister sur les amendements 9, 10, 11 et 12.

DÉTENTION POUR DES RAISONS D'IDENTIFICATION OU DE SÉCURITÉ

Les réserves les plus sérieuses qu'entretenait le comité au sujet du projet de loi C-84 avaient trait aux dispositions concernant la détention. Dès notre premier examen du projet de loi, nous avons acquis la certitude que le fait de priver quelqu'un de sa liberté pour une période pouvant aller jusqu'à 28 jours, sans qu'il ait le droit d'en connaître les motifs ni de bénéficier d'une évaluation indépendante des circonstances, est contraire à la *Charte*. Nous sommes heureux que le ministre l'ait soit d'accord. Nous souhaiterions que l'examen initial des motifs de la détention ait lieu dans les 48 heures, comme l'exige présentement la *Loi sur l'immigration de 1976*, mais nous convenons qu'il peut être justifiable dans des circonstances données de prolonger la détention jusqu'à sept jours et acceptons le jugement du ministre à cet égard. Pour ces raisons, nous ne demandons pas au Sénat de maintenir l'amendement 13 a) et nous recommandons d'adopter les changements proposés aux alinéas 13 b), c) et d).

VUES DISSIDENTES

Les membres du comité qui appuient le gouvernement n'ont pas souscrit aux amendements proposés plus haut.

Le présent rapport reflète l'opinion de la majorité du comité. Les membres qui appuient le gouvernement sont en désaccord avec sa teneur.

ANNEXE A

Liste des témoins

Le mardi 23 février 1988: (Fascicule n° 58)

De l'Association des représentants des lignes aériennes au Canada:

M. Peter van Westrener, président; M. Gordon J. Stringer, gérant (Ottawa).

Le mercredi 24 février 1988: (Fascicule n° 59)

M. David Beatty, professeur, Université de Toronto.

Le jeudi 25 février 1988: (Fascicule n° 60)

De l'Association du Barreau canadien, Loi de l'immigration:

M. Carter Hoppe, président;

Mme Barbara Jackman, présidente (Ontario).

Le jeudi 17 mars 1988: (Fascicule n° 68)

De la Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal: M^{me} Rivka Augenfeld.

Du Centre social d'aide aux immigrants:

Mme Mathilde Marchand.

De l'Association des juristes du Québec:

M. Denis Racicot

De «B'nai Brith Canada»:

David Matas:

Mme Rebecca Zucherbrodt.

De l'Association des avocats en droit criminel:

Me John Rosen.

Le mardi 22 mars 1988: (Fascicule n° 69)

Du «Toronto Refugee Affairs Council»:

Mme Ninette Kelley, secrétaire;

Mme Stephanie Thomas, co-présidente.

D'Amnestie internationale:

M. Michael, Schelew, coordonnateur pour les réfugiés;

M. Michael Bossin.

Respectueusement soumis.

Le présidente

JOAN B. NEIMAN

COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable Joan B. Neiman, présidente

et

Les honorables sénateurs

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn Grafstein Hébert Lewis

- * MacEachen, c.p. (ou Frith)
 * Murray, c.p. (ou Doody)
 - Robertson Rossiter Spivak Stanbury

* Membres d'office

Nota: Les honorables sénateurs Anderson, Asselin, c.p., Balfour, Barootes, Cools, Corbin, Gigantès, Hastings, Hays, Macquarrie, Molgat, Nurgitz, Perrault, c.p., Stanbury et Tremblay ont aussi participé, à divers moments, aux travaux du comité.

Personnel de recherche (du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement):

M^{me} Katharine Dunkley, division du droit et du gouvernement;

M^{me} Margaret Young, division du droit et du gouvernement.

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGTIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du mardi 3 novembre 1987, le Comité, auquel a été déféré le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, a étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les observations et les amendements suivants.

Respectueusement soumis,

La présidente

JOAN B. NEIMAN

Amendements

Amendements

1. Page 7, article 9:

- a) Retrancher les lignes 8 et 9 et les remplacer par ce qui suit:
 - «senter et, sous réserve du paragraphe (3), il doit lui être donné la possibilité»
- b) Retrancher la ligne 16 et la remplacer par ce qui suit:
 - «prêt à agir dans un délai raisonnable ni en mesure de la faire—doit»
- 2. Page 12, article 14: Ajouter ce qui suit, après la ligne 21:
 - «(6) Nonobstant le paragraphe (2), la revendication du statut de réfugié peut être reçue et prise en considération à tout autre stade de l'enquête si l'arbitre est d'avis que le défaut de revendication par l'intéressé au moment prévu au paragraphe (1) est attribuable:
 - a) soit à une conception erronée de la nature de la revendication de statut ou des conséquences du défaut de revendication;
 - b) soit à une crainte fondée de la part du demandeur pour sa sécurité ou pour celle de sa famille.»
- 3. Page 14, article 14: Retrancher la ligne 29 et la remplacer par ce qui suit:

«appartient et qui est soit un pays disposé à le recevoir en cas de renvoi du Canada, soit un pays où il aurait le droit de faire statuer sur le bienfondé de la revendication;»

Notes explicatives

Cette modification accorde aux demandeurs du statut de réfugié un délai raisonnable pour choisir le conseil qui les représentera lors de l'enquête et à ce dernier, un délai raisonnable également pour se préparer.

Cette modification prévoit une sorte de soupape de sûreté pour le cas où un demandeur omettrait pour un motif valable de revendiquer le statut de réfugié au début de l'enquête: il ne perdrait pas tout droit de le faire ultérieurement.

Aux termes de cette modification, les demandeurs ne seraient pas renvoyés dans un pays sûr à moins qu'il ne s'agisse d'un pays disposé à les recevoir ou qu'ils n'aient le droit de faire statuer sur le bien-fondé de leur revendication dans ce pays.

- 4. Page 15, article 14: Retrancher les lignes 1 à 14 et les remplacer par ce qui suit:
 - «(i) soit une personne visée à l'alinéa 19(1)j),
 - (ii) soit une personne qui, selon une attestation du ministre, constitue un danger pour le public au Canada et qui:

(A) ou bien est visée à l'alinéa 19 (1) c).

(B) ou bien a été déclarée coupable au Canada d'une infraction à une loi du Parlement pour laquelle une peine d'emprisonnement de dix ans ou plus est prévue,

(iii) soit une personne visée à l'un des alinéas 19 (1) e), f) ou g) ou 27 (1) c) ou (2) c), si le ministre est d'avis qu'il serait contraire à l'intérêt public d'appliquer dans son cas les articles 45 à 48, ainsi que 70 et 71;»

5. Page 15, article 14: Retrancher les lignes 35 et 36 et les remplacer par ce qui suit:

«s'y trouvait qu'en transit.»

- 6. *Page 24, article 16*:
 - a) Retrancher les lignes 9 à 11 et les remplacer par ce qui suit:

«le droit d'introduire une instance aux termes de l'article 18 de la *Loi* sur la Cour fédérale ou de produire une demande d'autorisation d'introduire une instance aux termes de l'article 28 de la *Loi*»

(b) Retrancher les lignes 12 et 13 et les remplacer par ce qui suit:

«sur la Cour fédérale, durant soixante-douze heures à compter du moment où » En vertu de cette modification, la décision d'écarter une personne du processus de détermination de la qualité de réfugié serait prise par le ministre lui-même en raison de la gravité éventuelle des conséquences de cette exclusion pour cette personne. Il est prévu que le ministre mettra en balance ces conséquences et l'importance du risque que cette personne pourrait présenter pour le Canada.

Cette modification élargit, lorsqu'il est question de renvoi dans un pays sûr, la disposition concernant les situations de transit: le mode de transport utilisé par le demandeur pour venir au Canada ne serait pas pris en considération pour déterminer s'il se trouvait en transit dans le pays en question.

La partie a) de cette modification découle de l'amendement no 9 qui supprime l'obligation de l'autorisation d'appel dans le cas des demandes présentées en vertu de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale. La partie b) porte de 24 à 72 heures la durée du sursis d'exécution d'une ordonnance de renvoi. Elle vise les ordonnances de renvoi prises du fait que la revendication a été jugée irrécevable ou dépourvue d'un minimum de fondement au stade de l'enquête.

7. Page 31, article 18: Ajouter ce qui suit, après la ligne 8:

«67.1 Le président peut, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil et en consultation avec le vice-président et les vices-présidents adjoints de la section du statut de réfugié, par règlement, désigner pour l'application de l'alinéa 48.01(1)b), les pays qui se conforment à l'article 33 de la Convention dans tous les cas ou relativement à une catégorie particulière de personnes, en tenant compte du fait qu'ils sont ou non parties à la Convention, de leurs politiques et usages en matière de revendication du statut de réfugié au sens de la Convention et de leurs antécédents en matière de respect des droits de la personne.»

Cette modification confère le pouvoir de désigner par règlements les pays sûrs, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, au président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

8. Page 35, article 18: Ajouter ce qui suit, après la ligne 32:

«(13) Si elle conclut que le demandeur n'est pas un réfugié au sens de la Convention, la section du statut peut relever l'existence de considérations humanitaires ou de compassion et en aviser le ministre.» Cette modification permet à la section du statut de signaler au ministre les cas où elle relève l'existence de considérations humanitaires ou de compassion.

9. Page 43, article 19:

(a) Retrancher la ligne 5 et la remplacer par ce qui suit:

«aux termes de l'article 28 de la Loi»

(b) Retrancher les lignes 12 à 14 et les remplacer par ce qui suit:

«tion d'un juge de la Cour d'appel fédérale.»

(c) Retrancher les lignes 32 à 39 et les remplacer par ce qui suit:

«83.2 La décision d'un juge de la Cour»

Cette modification supprime l'obligation d'obtenir une autorisation pour l'introduction d'une demande aux termes de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale.

 Page 44, article 19: Retrancher les lignes 18 à 21 et les remplacer par ce qui suit:

> «clusion de fait erronée ou tirée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance»

11. Page 55, article 29: Retrancher les lignes 14 à 25.

12. Pages 59 et 60, article 38:

Retrancher les lignes 10, 11 et 12,
 à la page 59, et les remplacer par ce qui suit:

«38.(1) Les anciens commissaires sont nommés à des postes de membres titulaires à temps plein de la section du statut ou de la section d'appel pour la partie de leur mandat qui reste à courir et les membres de l'ancien comité ces—»

- b) Retrancher les lignes 20 à 35, page 59.
- c) Retrancher les lignes 36 et 37, à la page 59, ainsi que les lignes de 1 à 6 à la page 60.

Cette modification élargit la compétence de la Cour d'appel fédérale en ce qui concerne les appels relatifs aux décisions de la section du statut. Elle offre la possibilité d'examiner en appel le bien-fondé de la revendication du statut de réfugié.

Cette modification retire au gouverneur en conseil le pouvoir de désigner par règlement les pays sûrs.

Cette modification prévoit la nomination au sein de la nouvelle Commission, pour le reste de leur mandat en cours, des membres de l'actuelle Commission d'appel de l'immigration. Elle reconnaîtrait aussi le principe de la juste compensation puisque l'article prévoyant l'absence de toute forme de réparation serait supprimé.

Observations

Le projet de loi C-55 a pour objet de réformer le système d'évaluation des demandes de statut de réfugié au sens de la Convention présentées par des particuliers au Canada. De façon générale, les spécialistes de ces questions et ceux qui s'en préoccupent s'accordent pour dire que le système actuel est inadéquat, qu'il ne fonctionne pratiquement plus, en fait. La conception d'un système de remplacement a toutefois suscité beaucoup de controverse et fait l'objet de débats animés entre le gouvernement, partisan du projet de loi, et divers groupes qui s'opposent à l'optique générale de ce projet de loi et aux mesures particulières qu'il renferme.

Des groupements religieux, des organisations d'aide aux réfugiés, des avocats spécialisés dans les questions d'immigration, des groupes de défense des droits de la personne, des constitutionnalistes, des associations du barreau, des fonctionnaires actuellement chargés de décider des demandes de statut et des simples citoyens s'opposent au projet de loi C-55. Dans son étude, le Comité a entendu les divers arguments aussi bien des détracteurs que des partisans du projet de loi. Il a reçu plus de 200 mémoires, entendu 114 témoins des diverses régions du Canada et tenu des audiences publiques à Winnipeg, à Edmonton et à Vancouver. Le ministre actuel et son prédécesseur se sont entretenus de la question avec le Comité, tout comme des fonctionnaires du ministère à plusieurs occasions.

Le projet de loi C-55 est une mesure législative complexe. Déterminer le statut de refugié est une tâche difficile et la manière dont il convient de le faire est l'objet de points de vue très divergents. Bien qu'un certain nombre de membres du Comité demeurent critiques à l'égard de l'optique générale du projet de loi, nous avons conclu que la structure globale choisie par le gouvernement devrait rester intacte, mais que des modifications s'imposent pour assurer une meilleure protection aux demandeurs de statut.

RENVOI DANS UN PAYS SÛR

1. Garanties

Les dispositions du projet de loi C-55 concernant les «pays sûrs» ont été la cible principale des critiques formulées par la vaste majorité des témoins entendus par le Comité. À bien des égards, ils ont trouvé à redire tant au sujet du concept que de la manière de procéder et ils ont soutenu que les réfugiés véritables pourraient s'en trouver menacés. Nous craignons notamment que les dispositions telles qu'elles sont actuellement libellées n'aillent à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés. L'article 7 de la Charte stipule en effet que chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. Nous nous préoccupons de ce que les garanties minimales actuellement prévues par le projet de loi en ce qui concerne le renvoi dans un pays sûr puissent ne pas correspondre aux exigences de la Charte.

Comme nous l'avons déjà fait observer, le Comité a cherché un moyen d'apaiser les craintes sans modifier la structure de base du système proposé dans le projet de loi C-55. Nous sommes conscients du fait que la plupart des témoins entendus préféreraient qu'il n'y ait pas du tout de sélection. Le Comité comprend leur point de vue et sympathise avec eux, mais en est venu à la conclusion que son rôle devrait consister à proposer des garanties susceptibles d'améliorer le processus de sélection plutôt que d'en créer un nouveau. Nous sommes d'avis que lorsque des personnes ont reçu - et continueront à recevoir - la protection d'un autre pays, il n'y aurait rien d'injuste à leur demander d'y retourner. Nos amendements tiennent toutefois au fait qu'une grande rapidité et un traitement impersonnel peuvent ne pas toujours être compatibles avec les droits garantis par la Charte.

La principale objection du Comité a l'égard de ces dispositions est que le projet de loi ne prévoit aucun mécanisme officiel qui permette de juger du sort des personnes à renvoyer dans un pays tiers désigné comme sûr. C'est une chose de décider que certains pays sont «sûrs» dans l'abstrait, mais c'en est une autre de décider qu'une personne en particulier y sera en fait acceptée et qu'elle ne sera pas immédiatement renvoyée ailleurs. Lorsqu'on choisit de renvoyer une personne dans un pays sûr, il y va de toute évidence de sa vie, de sa liberté et de sa sécurité. Lorsque les décisions prises par le Canada sont aussi lourdes de conséquences, le Comité hésite à accepter une perspective qui ne tienne pas explicitement compte de cette question fondamentale.

Nous ne croyons pas qu'il suffise qu'un pays donné se soit conformé à l'article 33 de la *Convention*, seule exigence du projet de loi à l'heure actuelle. Par exemple, des pays européens pourraient ne pas renvoyer les demandeurs dans leur pays d'origine, mais avoir une idée très différente de la nôtre de ce qui constitue un pays «sûr». Notre comité a entendu d'innombrables témoignages au sujet des pratiques qui ont cours ailleurs et des dangers qu'elles comportent. Le renvoi de réfugiés dans des pays d'où ils pourraient être renvoyés à nouveau dans d'autres pays «sûrs» (selon leur définition) et de là, peut-être, dans celui où ils craignent d'être persécutés risque, à notre avis, de porter atteinte au droit à la sécurité qui leur est garanti par la *Charte*. Bien entendu, lorsqu'il y a refoulement, l'essence et l'objet mêmes de la *Convention relative au statut des réfugiés* sont également contrecarrés.

Le Comité en est venu à la conclusion que les dispositions concernant les pays sûrs, telles qu'elles étaient libellées dans la version du projet de loi qui a reçu la première lecture, comportaient les mesures de protection minimales essentielles au respect de la *Charte* et de nos obligations internationales découlant de la *Convention*. Cette version prévoyait le renvoi dans un pays sûr seulement si le membre de la section du statut de réfugié et l'arbitre présents à l'enquête étaient convaincus que le demandeur serait «autorisé à retourner dans ce pays ou aurait le droit d'y faire valoir sa revendication».

Le Comité n'est pas sans savoir que le libellé de ces dispositions a été critiqué par des personnes qui craignaient que les termes «autorisé à retourner» ne soient interprétés trop strictement. Il croit que le libellé devrait être modifié pour préciser clairement que le simple fait d'être autorisé à retourner dans un pays n'est pas une garantie suffisante pour les demandeurs. Nous pensons que l'arbitre et le membre de la section du statut devraient être convaincus que le pays désigné comme sûr sera prêt à accepter le demandeur. Cette formulation exigerait un certain engagement de la part du pays désigné comme sûr, engagement que ne sous-entendait pas le libellé original. Le droit d'y faire valoir sa revendication était également controversé, car les critiques ont signalé que le pays «désigné comme sûr» pourrait tout simplement se contenter d'envoyer le demandeur dans un autre pays «désigné comme sûr», jugeant ainsi de la « recevabilité» de la revendication. Le comité a cherché à combler cette lacune dans le libellé précédent en précisant que la recevabilité doit être fonction d'un minimum de fondement.

Le résultat de ces modifications est que le Canada devrait être assuré que les demandeurs renvoyés en vertu des dispositions concernant les pays désignés comme sûrs seront, en réalité, en sécurité parce qu'ils ne pourront être renvoyés que dans un pays qui est prêt à les accueillir ou où ils seront autorisés à faire valoir leur revendication qui pourrait

être jugée recevable du fait qu'elle aura un minimum de fondement. Les risques d'être renvoyés d'un pays à l'autre seraient ainsi réduits le plus possible. Les modifications figurent au 3e amendement.

2. Transit

Le projet de loi C-55 dispose qu'un pays où se serait trouvé un demandeur en vue uniquement d'un vol de correspondance à destination du Canada ne saurait être considéré comme son pays de provenance de sorte qu'il ne pourrait y être renvoyé. C'est une définition bien étroite du terme transit. Par exemple, si des vols de correspondance à destination du Canada partaient tous les deux jours du pays sûr en question, le demandeur pourrait y être renvoyé s'il y avait fait escale trois jours. Dans ce cas, il y aurait peut-être une trop grande rigueur.

Le Comité craint également, du fait qu'il soit uniquement question de transport aérien, que d'autres formes de transit dans un pays ne soient implicitement pas couvertes. Par exemple, un ressortissant d'Amérique centrale qui aurait traversé les États-Unis par voie terrestre ne saurait espérer ne pas y être renvoyé même s'il n'y avait été qu'en transit.

Le Comité en a déduit que la règle du transit devrait être élargie pour s'appliquer à tous les modes de transport et pour permettre que l'on puisse juger qu'une personne était en transit ou non dans un pays sûr en fonction des circonstances individuelles. Cette modification figure au 5° amendement.

3. Liste des pays désignés comme sûrs

Le Comité s'inquiète de ce que c'est au cabinet qu'il incombera en vertu du projet de loi C-55 de dresser la liste des pays désignés comme sûrs. Des témoins ont signalé que si pareille tâche lui était confiée, les questions concernant les réfugiés pourraient passer dans l'arène politique. L'inscription ou la non-inscription de pays sur la liste amènerait le Canada à porter des jugements officiels et publics sur la conduite de leurs affaires. Cela pourrait influer sur l'établissement de la liste surtout si l'on n'accorde pas suffisamment d'attention à la protection des réfugiés, critère jugé le plus important. Nous sommes d'avis que la liste devrait être dressée par les personnes les plus compétentes en matière de

questions de réfugiés, à savoir le président de la Commission du statut de réfugié proposée, de concert avec le vice-président et les vice-présidents adjoints de la section du statut, lesquels, selon le Comité, devraient également consulter le ministère des Affaires extérieures, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, des représentants de groupements religieux et d'autres groupes humanitaires, des experts juridiques et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Le Comité tient en outre à faire observer que les critères d'inscription d'un pays sur la liste sont peut-être indûment limités. Pourront être inscrits sur cette liste les pays qui se conforment à l'article 33 de la Convention «en tenant compte du fait qu'ils sont ou non partie à la Convention et de leurs politiques et usages en matière de revendication du statut de réfugié au sens de la Convention». Ces considérations sont importantes, mais le Comité se sentirait davantage rassuré si une autre exigence pouvait être prévue.

Dans sa forme originale, le projet de loi précisait que le cabinet devrait également tenir compte «des antécédents en matière de respect des droits de la personne». Nous recommandons de réinsérer cette mesure de protection dans le projet de loi afin que ne puisse être inscrit sur la liste un pays qui accorderait une protection suffisante aux réfugiés, mais dont les antécédents en matière de respect des droits de la personne nous donnent raison d'hésiter à y renvoyer des réfugiés. Les 7e et 11e amendements reflètent ces changements.

CHANCE UNIQUE DE REVENDICATION

De nombreux témoins ont attiré l'attention du Comité sur les conséquences graves que risque d'avoir pour les demandeurs la disposition concernant ce qu'on appelle la «chance unique de revendication». Avant que puissent être recueillies des preuves substantielles à l'enquête, l'arbitre doit donner à l'intéressé la chance d'indiquer s'il revendique ou non le statut de réfugié au sens de la Convention. Si l'intéressé ne le revendique pas à ce moment-là, il ne pourra le faire par la suite. Si la demande en est faite, le membre de la section du statut se joint à l'enquête. Il assiste à la partie de l'enquête portant sur l'immigration et prend avec l'arbitre les décisions concernant la sélection des réfugiés.

Des témoins ont signalé que c'était faire preuve d'une grande rigueur que d'exiger d'une personne qu'elle revendique immédiatement le statut de réfugié ou qu'elle renonce à ce droit. À cette étape, l'intéressé peut être trop effrayé ou trop bouleversé pour

pouvoir répondre. Le demandeur pourrait avoir de la difficulté à comprendre la question ou ses conséquences. Des groupes d'aide aux réfugiés ont insisté sur le fait que certains demandeurs craindront au début tous les représentants de l'État. Certains pourraient hésiter à présenter une demande par peur que leurs déclarations ne soient divulguées à leur propre gouvernement.

Le Comité croit que ce sont là des raisons valables et compréhensibles pour des demandeurs de garder le silence s'ils craignent d'être renvoyés dans leur pays d'origine, même si la question leur est posée explicitement. Nous tenons à faire observer que le comité exécutif du programme du Haut-Commissariat des Nations Unies est d'avis que le non-respect d'une exigence officielle comme la présentation d'une demande d'asile dans des délais prescrits ne devrait pas donner lieu au rejet de la demande. Le Comité pense que les dispositions concernant la chance unique de revendication s'apparentent de très près à une prescription.

Il y aurait un certain nombre de moyens de remédier à ce problème. Nous avons choisi de proposer qu'une demande puisse être présentée à un moment ultérieur au cours de l'enquête. Si les demandeurs pouvaient prouver qu'ils n'ont pas présenté une demande parce qu'ils en avaient mal compris la nature ou les conséquences ou parce qu'ils craignaient à juste titre pour eux-mêmes ou pour leur famille, alors l'arbitre devrait leur accorder une autre chance d'en présenter une. La 2º modification reflète cette proposition. Cette disposition assurerait aux demandeurs une importante soupape de sûreté.

DROIT AUX SERVICES D'UN AVOCAT

Le projet de loi C-55 reconnaît que le droit aux services d'un avocat est un élément essentiel des principes de justice fondamentale, mais la structure des dispositions en cause soulève certaines questions. Il est prévu que les demandeurs de statut qui ne sont pas représentés par un avocat ou dont l'avocat n'est pas, selon l'arbitre, prêt à agir ni en mesure de le faire seront représentés aux frais du ministre lors d'une enquête. Des témoins ont fait valoir que le fait de fixer l'enquête à une date qui correspond pratiquement à l'arrivée au Canada pourrait avoir concrètement pour effet de priver les demandeurs de la possibilité de se choisir un avocat et d'empêcher l'avocat choisi de se bien préparer à l'enquête. Le Comité reconnaît qu'il faudrait prévoir à cet égard un laps de temps raisonnable pour que soient respectées les exigences de la justice fondamentale. Le principe voulant qu'il soit donné aux avocats la possibilité de se bien préparer est reconnu tous les jours dans nos cours et tribunaux et le comité estime qu'il doit également en être ainsi dans

les affaires concernant les demandes de statut de réfugié. Il propose cette modification au 1er amendement.

Les requérants dont la demande est rejetée à l'étape de la sélection et qui désirent présenter une demande de révision judiciaire devraient aussi avoir suffisamment de temps pour en aviser leur avocat. Le projet de loi C-55 ne permet de reporter que de 24 heures l'exécution de l'ordonnance de renvoi. Le Comité propose que ce report soit de 72 heures. Cette recommandation figure au 6º amendement.

APPELS

Certes, le projet de loi C-55 prévoit la possibilité d'en appeler des décisions de la section du statut à la Cour d'appel fédérale, mais de nombreux témoins ont fait valoir que les voies de recours sont trop étroites et que le tribunal devrait être davantage en mesure d'examiner le bien-fondé d'une demande. Selon eux, il est particulièrement important de renforcer les dispositions relatives aux appels dans la mesure où la section du statut sera un organe décentralisé.

Le Comité estime que si compétents que puissent être ceux qui prennent la décision en tout premier lieu, nul n'est à l'abri de l'erreur. Vu l'importance que revêtent les décisions relatives au statut de réfugié pour la vie, la liberté et la sécurité des personnes en cause, le Comité recommande que la Cour fédérale ait le pouvoir d'examiner les faits propres à chaque cas plus étroitement que ne le propose actuellement le projet de loi. Cette modification figure au 10e amendement.

RÉVISION JUDICIAIRE DE QUESTIONS AUTRES QUE LE STATUT DE RÉFUGIÉ

Le Comité a entendu un certain nombre de témoins qui estiment que s'il a pour objet d'instituer un nouveau processus de détermination du statut de réfugié, le projet de loi influera toutefois aussi sur la révision par la Cour fédérale de certaines questions d'immigration qui n'ont pas trait au statut de réfugié. Leurs préoccupations découlent de la disposition du projet de loi exigeant que l'introduction d'une instance aux termes de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale soit autorisée. La demande d'autorisation devrait être déposée dans les 15 jours suivant la date où le demandeur est avisé de la décision.

En l'état actuel de la loi, aucune autorisation n'est requise et il n'y a pas de délai pour la présentation d'une demande de révision judiciaire conformément à l'article 18. Des témoins ont souligné que le fait d'imposer un délai rendrait difficiles, voire impossibles, les négociations avec les agents des visas à l'étranger et un grand nombre de demandes de pure forme seraient probablement présentées simplement pour que soit préservé le droit qu'ont les requérants de contester une décision. Ils ont aussi fait remarquer que dans ces types d'affaires, aucun abus de quelque nature n'a été décelé et qu'il était donc inutile de prévoir une disposition exigeant l'obtention d'une autorisation pour introduire une instance, disposition qui aurait pour effet d'entraver l'accès aux tribunaux. Le Comité recommande la suppression de ces exigences au 9e amendement.

EXCLUSION DU PROCESSUS DE DÉTERMINATION DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Le projet de loi C-55 renferme une disposition identique à celle du projet de loi C-84 qui exclut du processus de détermination du statut de réfugié les personnes qui représentent un danger pour le public ainsi que certains criminels, dont les criminels de guerre. Dans ses modifications du projet de loi C-84, le Comité était disposé à exclure automatiquement les criminels de guerre et les personnes jugées dangereuses pour la sécurité publique au Canada, mais il a recommandé que le ministre prenne lui-même la décision d'exclure une personne pour des raisons de sécurité.

En vertu de l'article 35 du projet de loi C-55, les dispositions du projet de loi C-55 l'emportent sur celles du projet de loi C-84. Comme le Comité juge toujours valable sa modification précédente, il estime nécessaire de modifier de la même manière le projet de loi C-55. Cette recommandation est formulée au 4º amendement.

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE HUMANITAIRE ET MOTIFS DE COMPASSION

Notre système actuel de détermination du statut de réfugié offre la possibilité de recenser les personnes qui, sans être des réfugiés au sens étroit de la *Convention*, peuvent néanmoins être admises au Canada pour des considérations d'ordre humanitaire ou pour des motifs de compassion et il prévoit suffisamment de temps pour procéder à ce recensement. Des témoins ont affirmé que ce pourrait ne plus être possible dans le cadre du nouveau système prévu au projet de loi C-55.

Le Comité estime que l'on pourrait atténuer la rigidité susceptible de découler du système proposé si la section du statut pouvait recenser ces cas pour le ministre. Les conclusions de cette dernière équivaudraient à des recommandations voulant que les personnes ainsi recensées soient admises pour des considérations d'ordre humanitaire ou pour des motifs de compassion. Évidemment, ces recommandations n'auraient pas un

caractère impératif, mais elles permettraient de s'assurer que ces cas sont étudiés par les autorités compétentes dans le domaine de l'immigration et que l'opportunité d'admettre ces personnes par décret en conseil est examinée. Le 8e amendement contient cette proposition.

NOMINATIONS À LA NOUVELLE COMMISSION

Le projet de loi C-55 crée une nouvelle entité chargée de décider des demandes de statut ainsi que des appels interjetés dans le domaine de l'immigration: la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Une disposition prévoit que les membres actuels de la Commission d'appel de l'immigration cessent leurs fonctions à la date d'entrée en vigueur du projet de loi. La Cour fédérale a statué récemment que cette disposition faisait craindre un manque d'impartialité. Les audiences de la Commission d'appel de l'immigration se sont donc pratiquement arrêtées, ce qui ne fait qu'ajouter à l'arriéré de travail et aux retards qui existent déjà dans le système actuel.

Le Comité estime que ce problème peut être aisément corrigé. En effet, si les membres actuels de la Commission d'appel de l'immigration devaient continuer leurs fonctions, on ne pourrait appréhender le manque d'impartialité. Entre l'adoption du projet de loi C-55 et sa promulgation, la Commission pourrait continuer d'exercer ses fonctions et le problème de l'arriéré de travail qui ne cesse d'augmenter ne serait pas inutilement accentué.

Le Comité sait que le gouvernement en a appelé de la décision de la Cour d'appel fédérale qui a conduit à l'impasse actuelle. Mais même si le gouvernement obtient gain de cause en appel, le Comité estime qu'un important principe exige que cette modification soit apportée. Ce principe, c'est que des commissions et des tribunaux quasijudiciaires sont créés pour que d'importantes décisions incombent à des spécialistes indépendants du gouvernement. Ainsi se trouve assurée l'impartialité nécessaire. Pour cette raison, le Comité recommande à l'amendement 12a) que les membres actuels de la

Commission d'appel de l'immigration continuent d'exercer leurs fonctions à la nouvelle commission.

Il est stipulé non seulement que les anciens commissaires cessent leurs fonctions à l'entrée en vigueur du projet de loi C-55, mais aussi que ni la cessation de fonctions prévue ni la suppression du poste correspondant n'entraînent pour les anciens commissaires ou les membres de l'ancien comité le versement d'une réparation sous quelque forme que ce soit, sauf dérogation par décret du gouverneur en conseil.

Le Comité estime qu'il est de loin préférable en principe d'assurer une juste compensation aux personnes qui, après avoir entrepris de fournir des services selon des conditions expresses, apprennent finalement que l'on n'a plus besoin d'elles. Il semblerait que telle soit la manière de traiter équitablement les titulaires de ces postes, conformément à un principe bien établi en droit. Il est recommandé à l'amendement 12 c) de supprimer la disposition prévoyant l'absence de réparation quelconque, de façon à rétablir les droits juridiques dont jouissent normalement ces personnes.

DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS

Il y a une autre question que le Comité souhaite aborder. Des représentants d'établissements touristiques et de compagnies de transport de la région de Windsor nous ont informés que les dispositions du projet de loi C-55 visant à accentuer l'obligation qui est faite aux compagnies de transport de s'assurer que les voyageurs arrivent avec les documents requis pourraient pratiquement les empêcher de continuer leur activité.

Il arrive parfois qu'une loi formulée en termes généraux et visant des problèmes précis ait des répercussions inattendues ou qui n'avaient pas été voulues. Dans certains cas, on peut prévoir une exemption dans un projet de loi pour répondre aux objections; dans d'autres, aucune exemption n'est possible pour divers motifs et les parties en cause doivent alors se fier à la raison et au bon sens de ceux qui appliquent la loi. Le Comité estime que les questions soulevées par les témoins de Windsor entrent dans cette dernière catégorie. Aussi bien le ministre actuel que l'ancien nous ont assuré qu'une approche judicieuse serait utilisée. L'ancien ministre nous a donné l'assurance que pour les compagnies qui ont de bons antécédents et qui continueront de travailler dans le même sens, il n'entrevoyait pas la nécessité d'instituer la procédure de tri de documents préalable à

| l'embarquement prévue au projet de loi. Cette approche équivaut à reconnaître que diverses |
|--|
| situations exigent divers modes de contrôle. Le Comité est d'accord avec cette optique. |

Au moins la majorité des membres du comité appuie chacun des amendements proposés ci-dessus.



ANNEXE A

Liste des témoins

Le jeudi 28 janvier 1988: (Fascicule n° 49)

L'honorable Gerry Weiner, c.p., député., ministre d'État à l'Immigration.

De la Commission de l'emploi et de l'immigration Canada:

M. James Bissett, directeur exécutif de l'immigration;

M. Raphael Girard, coordonnateur du groupe de travail sur les réfugiés.

Le mardi 2 février 1988: (Fascicule n° 50)

De la «Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy»:
M. Lorne Waldman.

Le jeudi 4 février 1988: (Fascicule n° 51)

Du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:

Mme Fiorella Badiani;

M. Job Van der Veen.

Du Comité consultatif du statut de réfugié:

M. Joe B. Stern:

M. Bill Barton:

Mme Susan Davis;

M. Sergio Poggione.

Le lundi 8 février 1988: (Fascicule nº 52)

De «Legal Aid Manitoba»:

Md. Renata Krause.

De l'«Amnesty International Group 19 (Local Chapter)»:

Mme Cornelia Johnson;

M. Felipe Flores.

De l'Université du Manitoba:

M. Bryan Schwartz, professeur.

De la «Mennonite Central Committee (National)»:

M. Ed Wiebe.

De la «Saskatoon Refugee Co-ordination Committee»:

M. Tom Martin:

M. Romulo Marcenaro

De la coalition de Winnipeg:

Père Bert Foliot:

Dr. Lawrence Whytehead;

Dr. Stuart Johnson:

Mme Heather Macdonald.

À titre privé:

M. Kenneth Emberly;

À titre privé:

M. Georges Forest.

Le mardi 9 février 1988: (Fascicule n° 53)

De l'Association du Barreau canadien (Section de l'immigration): Me John Gill.

De la «Calgary Interfaith Coalition for Refugees»:

Mme Anne Jayne;

Me Gerald Stobo:

M. Don Dale;

Révd. Brian Rude:

M. Freddy M..

Le mercredi 10 février 1988: (Fascicule n° 54)

D'Edmonton «Branch of the National Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy»:

Mr. Eric Oddleifson;

Mme Margaret Third-Tsushima;

M. Mario Allende:

M. Tom Parlee:

M. Nabi Ahmadyar:

M. Ram Mudalier

À titre privé:

Mme Anne Paludan

De la «Sombrilla Refugee Support Society»:

M. Lorne Wallace;

M. Gurston Dacks, professeur;

M. Michael Dreimanis.

De la «Red Deer Coalition for Refugees»:

Mme Rhonda Beveridge;

Mme Judy Lynch;

Révd. Bill Cantelon.

$\textbf{\textit{Du "Alberta Cultural Heritage Council (Provincial Co-ordination Committee)":}}$

M. Lloyd Sereda.

Le jeudi 11 février 1988: (Fascicule n° 55)

De «M.O.S.A.I.C.»:

Mme Vera Radio;

M. Roger Barany;

Mme Kathryn Ferriss.

De l'Association du Barreau canadien, Bureau de la Colombie-Britannique, Section des lois de l'immigration:

M. Charles Groos;

M. Phil Rankin.

$\textbf{\textit{De l'}} ``Intercultural \ Association \ of \ Greater \ Victoria":$

M. William McElroy.

De la «Division of Global Concerns of the United Church B.C. Conference», du Souscomité pour réfugié du Diocèse anglican de New Westminster, de l'Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix (OCCDP):

Mme Simone Carrodus;

Mme Karen Rinehart;

M. Herman Mendoza;

Md. Tricia Roche;

Frère Ron MacKenzie.

De la coalition de Vancouver pour la justice des réfugiés et des immigrés:

Mme Karuna Agrawal;

Mme Alicia Barsallo;

M. Bernardo Berdichwski;

M. Charan Gill;

Mme Tricia Joel;

Mme Frances McQueen.

Le vendredi 12 février 1988: (Fascicule n° 56)

De «Vancouver Refugee Council»:

Dr. Stanley Knight;

M. Charles Groos.

De la «Nanaimo Immigrant Settlement Society»:

M. Andrew Barker;

M. Jacques Carpentier;

M. Charles Groos.

De l'Association du Barreau canadien du Manitoba, Section de l'immigration:

M. Ken Zaifman.

De la coalition de Victoria:

M. Rob Boyd;

M. Jim Jamieson;

M. Domingos Adgira;

M. Arnaldo Campos.

À titre privé:

M. Charles Campbell.

De l'«Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C.»:

M. Ed Eduljee;

Md. Manjit Aujla;

Md. Diane Kage;

Md. Marisa Tuzi:

Md. Norma Jean McLaren.

De la «Surrey Delta Immigrant Services Society»:

Mme Adrienne Montani:

Mme Susan Masi.

À titre privé:

M. Douglas Collins.

Le mardi 23 février 1988: (Fascicule n° 58)

De l'Association des représentants des lignes aériennes au Canada:

M. Peter van Westrener;

M. Gordon J. Stringer.

Le mercredi 24 février 1988: (Fascicule n° 59)

De l'Université de Toronto:

M. David Beatty, professeur.

Le jeudi 25 février 1988: (Fascicule n° 60)

De l'Association du Barreau canadien, Loi de l'immigration:
M. Carter Hoppe;
Mme Barbara Jackman.

Le mardi 1er mars 1988: (Fascicule n° 61)

Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme: Mme Salome Loucas.

Le jeudi 3 mars 1988: (Fascicule n° 62)

Du Conseil canadien pour les réfugiés:

Mme Margaret Third-Tsuschima;

Mme Monique Proulx;

Me W.M. Melvin Weigel.

Du Comité Inter-Église pour les Réfugiés: Md. Nancy Nicholls; M. Tom Clark.

Le mardi 8 mars 1988: (Fascicule n° 64)

Des groupes non gouvernementaux intéressés aux questions d'immigration et des réfugiés:

Mme Lisa Gilad; Mme Beverly Brown.

De l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve Labrador: M. Gerry Vink.

Le mercredi 9 mars 1988: (Fascicule nº 65)

De la Commission d'appel de l'immigration: Mme Michelle Falardeau-Ramsay.

Le mardi 15 mars 1988: (Fascicule nº 66)

De «Osgoode Hall Law School»:

M. James Hathaway, professeur;

M. William H. Angus, professeur.

De la Ville de Windsor: M. David Cassivi. De la «Convention & Visitors Bureau of Windsor Essex County & Pelee Island»:

M. Sergio Grando.

De la «Transit - Windsor»:
M. Robert Coghill.

De la «Boblo Island»:
M. Dave Butler.

Le mercredi 16 mars 1988: (Fascicule n° 67)

De l'Université d'Ottawa, Faculté de loi, Section des lois: M. Ed Ratushny, professeur.

Le jeudi 17 mars 1988: (Fascicule n° 68)

De la Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal:

Md. Rivka Augenfeld.

Du Centre social d'aide aux immigrants:
Md. Mathilde Marchand

De l'Association des juristes du Québec: M. Denis Racicot.

De «B'nai Brith Canada»:

M. David Matas.

Md. Rebecca Zucherbrodt.

Du «Criminal Lawyers' Association»:
M. John Rosen

Le mardi 22 mars 1988: (Fascicule n° 69)

Du «Toronto Refugee Affairs Council»:

Md. Ninette Kelley;

Md. Stephanie Thomas.

De l'«Amnesty International»:
M. Michael Schelew:

M. Michael Bossin.

Le jeudi 24 mars 1988: (Fascicule nº 70)

Du «Proposed Immigration and Refugee Board»:

M. Gordon Fairweather;

M. Sam Laredo.

De l'«Immigration Appeal Board»:

Md. Elizabeth McCarten.

Le mardi 19 avril 1988: (Fascicule n° 71)

L'honorable Barbara McDougall, c.p., député, ministre de l'emploi et de l'immigration.

De la Commission de l'emploi et de l'immigration Canada:

M. Gaétan Lussier, sous-ministre;

M. Raphael Girard, coordonnateur du groupe de travail sur les réfugiés.

Le mardi 3 mai 1988: (Fascicule n° 72)

De l'Association du Barreau canadien - Section de droit administratif:

M. Andrew Roman;

M. Robert Horwood.







If undelivered, return COVER ONLY to: Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9





Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, May 12, 1988

Le jeudi 12 mai 1988

Issue No. 75

Fascicule nº 75

Fourth proceedings on:

Ouatrième fascicule concernant:

Consideration of Bill S-7, An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei

L'étude du Projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS: (Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, Chairman
The Honourable Nathan Nurgitz, Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn Gigantès

Grafstein

Hastings Hébert *MacEachen (or Frith)

*Murray (or Doody)
Robertson
Spivak

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cogger substituted for that of the Honourable Senator Bielish (May 12, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn Gigantès Grafstein

Hastings Hébert

*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Robertson
Spivak

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cogger substitué à celui de l'honorable sénateur Bielish (le 12 mai 1988).

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, October 27, 1987:

"The Order of the Day being read,

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Bélisle resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bélisle, seconded by the Honourable Senator Nurgitz, for the second reading of the Bill S-7, An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei.

After debate, and-

The question being put on the motion, it was-

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Bélisle moved, seconded by the Honourable Senator Nurgitz, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 27 octobre 1987:

«A l'appel de l'Ordre du jour, Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Bélisle reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bélisle, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Bélisle propose, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 12, 1988 (108)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz, Robertson and Spivak. (9)

Other senator present: The Honourable Senator Bélisle.

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers. From the Senate of Canada: Mr. Raymond du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Consumer and Corporate Affairs Canada:

Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division.

For the Petitioner:

Mr. Ernest Caparros, Legal Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated October 27, 1987, resumed consideration of Bill S-7, intituled: "An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada and the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei".

Messrs. du Plessis, Viets and Caparros made statements and answered questions.

The question of concurrence being put on Clauses 1 to 5, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

Clause 6 of the Bill was read.

In amendment, the Honourable Senator Nurgitz moved, that Bill S-7 be amended:

- (a) by striking out line 14 on page 3 and substituting the following:
 - "6.(1) The Regional Vicar may by by-law"
- (b) by striking out line 16 on page 3 and substituting the following:
 - "(b) determine within Canada the place of the head office"
- (c) by adding, immediately after line 29, the following subclause:
 - "(2) A copy, certified under the seal of the Corporation, of any by-law made under paragraph (1)(b) shall be forthwith filed with the Director of the Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs, and shall be available for inspection at the office of the Director during normal business hours."

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 MAI 1988 (108)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz, Robertson et Spivak. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Bélisle.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recerche. Du Sénat du Canada: M. Raymond du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. R. D. Viets, chef, Division du contentieux.

Pour le pétitionnaire:

M. Ernest Caparros, conseiller juridique.

Conformément à son ordre de renvoi du 27 octobre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi S-7 intitulé: «Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei».

MM. du Plessis, Viets et Caparros font des déclarations, puis répondent aux questions.

Les articles 1 à 5, mis aux voix, sont adoptés.

Lecture est faite de l'article 6 du projet de loi.

L'honorable sénateur Nurgitz propose que le projet de loi S-7 soit modifié:

- a) par substitution, à la ligne 14, page 3, de ce qui suit:
 - «6.(1) Le vicaire régional peut, par règlement»
- b) par substitution, à la ligne 18, page 3, de ce qui suit:
 - «b) déterminer le lieu, au Canada, où sera situé le siège social de la»
- c) par insertion, après la ligne 32, de ce qui suit:
 - «(2) Une copie de tout règlement administratif pris en vertu de l'alinéa (1)b), certifiée conforme sous le sceau de la Corporation, est déposée sans délai auprès du directeur de la Direction des corporations du ministère de la Consommation et des Corporations et il est loisible de l'examiner au bureau du directeur durant les heures normales de bureau.»

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

Clause 7 of the Bill was read.

In amendment, the Honourable Senator Nurgitz moved, that Bill S-7 be amended by adding thereto, immediately after clause 7 the following heading and clause:

"Financial Disclosure

- 7.1(1) Annual financial statements prepared in accordance with generally accepted accounting principles shall be submitted, within six months after the end of each fiscal year of the Corporation, to the Director of the Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs.
- (2) Any person may, during normal business hours, examine at the office of the Director referred to in subsection (1) the annual financial statements of the Corporation submitted to the Director pursuant to that subsection."

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The question of concurrence being put on clause 8 of the Bill, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The question of concurrence being put on the Preamble and the Title of the Bill, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

It was agreed, on division,—That the Chairman report Bill S-7 to the Senate as amended.

The Honourable Senator Nurgitz moved, that the Report contain the following:

We strongly recommend that the Government proceed immediately with legislation to provide a modern statutory scheme for the incorporation of non-profit corporations, including provision for "corporations sole" in the case of religious institutions.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Nurgitz further moved, that a message to include this recommendation be sent to the House of Commons.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Lecture est faite de l'article 7 du projet de loi.

L'honorable sénateur Nurgitz propose que le projet de loi S-7 soit modifié par insertion, après l'article 7, de l'intertitre et de l'article suivants:

«Présentation de renseignements financiers

- 7.1(1) Des états financiers annuels établis conformément aux principes comptables généralement reconnus sont transmis, dans les six mois qui suivent la fin de chaque exercice financier, au directeur de la Direction des corporations du ministère de la Consommation et des Corporations.
- (2) Toute personne peut examiner, au bureau du directeur de la Direction des corporations mentionné au paragraphe (1), durant les heures normales de bureau, les états financiers annuels de la Corporation transmis à celui-ci en application de ce paragraphe.»

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

L'article 8 du projet de loi, mis aux voix, est adopté.

Le préambule et le titre du projet de loi, mis aux voix, sont adoptés.

Il est convenu que le président fasse rapport au Sénat du projet de loi S-7, dans sa version modifiée.

L'honorable sénateur Nurgitz propose que le rapport renferme ce qui suit:

Nous recommandons fortement que le gouvernement dépose immédiatement un projet de loi prévoyant un régime légal moderne en vue de la constitution de corporations sans but lucratif, y compris une disposition en vue de la constitution de «corporations simples» dans le cas d'institutions religieuses.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nurgitz propose en outre que le Comité adresse à la Chambre des communes un message renfermant cette recommandation.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 12, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-7, to incorporate the Regional Vicar for Canada and the prelature of the Holy Cross and Opus Dei, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, at our last meeting, when we were discussing the provisions of Bill S-7, we concluded by asking the legal counsel of the Senate, Mr. du Plessis, to prepare a number of amendments to the bill which would reflect some of the concerns we had with regard to defining more precisely the requirements for reporting and disclosure.

Mr. du Plessis has some amendments for us, which have been distributed to you. We will look at these and decide if there are others or whether these are sufficient.

Mr. Viets, we are glad to have you with us again today. Perhaps you can guide our deliberations as well. As you will recall, we did want to incorporate in this bill the provisions that presumably would be incorporated in a bill with respect to these types of corporations, if and when it is passed by the government.

Mr. Raymond L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: Madam Chairman, the primary concern expressed at the last meeting of the committee was that of financial disclosure on the part of the corporation to be established by this bill.

In consultation with Mr. Viets last week, after the meeting, a proposed amendment to Bill S-7 was prepared which I think will meet the concerns of the committee. Perhaps I could read the proposed amendment to you. It would be a clause that would be added as clause 7.1. It would have the heading "Financial Disclosure" and it would read as follows:

- 7.1(1) Annual financial statements prepared in accordance with generally accepted accounting principles shall be submitted, within six months after the end of each fiscal year of the Corporation, to the Director of the Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs.
- (2) Any person may, during normal business hours, examine at the office of the Director referred to in subsection (1) the annual financial statements of the Corporation submitted to the Director pursuant to that subsection.

This, I believe, would cover the basic concern with regard to financial disclosure, because these statements would be available at any time for public inspection.

This wording is based on existing clauses in some of the related legislation, such as the Canada Business Corporations

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 12 mai 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été référé le projet de loi S-7, constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, lors de notre dernière séance, nous avons discuté des dispositions du projet de loi S-7 et nous avons terminé en demandant au conseiller juridique du Sénat, M. du Plessis, de préparer un certain nombre de modifications du projet de loi qui tiendraient compte de certaines préoccupations que nous avions soulevées au sujet d'une définition plus précise des exigences en matière de rapports et de communication.

M. du Plessis nous a préparé certaines modifications, qu'on a fait circuler parmi vous. Vous les examinerez et déciderez si l'on doit en ajouter d'autres ou si celles-ci sont suffisantes.

Monsieur Viets, nous sommes heureux de vous accueillir de nouveau aujourd'hui. Vous pourriez peut-être également nous guider dans nos délibérations. Comme vous vous souviendrez, nous désirions incorporer dans le projet de loi les dispositions qui seraient présumément insérées dans un projet de loi concernant ce genre de corporations, s'il était adopté par le gouvernement.

M. Raymond L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire: Madame la présidente, la principale préoccupation exprimée lors de la dernière séance du Comité portait sur la communication des états financiers par la corporation devant être créée en vertu du projet de loi.

Après avoir consulté M. Viets, la semaine dernière, à l'issue de la séance, j'ai préparé un amendement au projet de loi S-7 qui, à mon avis, dissipera les préoccupations du Comité. Je pourrais peut-être vous le lire. Il s'agirait de l'article 7.1 et s'intitulerait «Présentation de renseignements financiers» et se lirait ainsi:

- 7.1 (1) Des états financiers annuels établis conformément aux principes comptables généralement reconnus sont transmis, dans les six mois qui suivent la fin de chaque exercice financier, au directeur de la Direction des corporations du ministère de la Consommation et des Corporations.
- (2) Toute personne peut examiner, au bureau du directeur de la Direction des corporations mentionné au paragraphe (1), pendant les heures normales de bureau, les états financiers annuels de la Corporation transmis à celui-ci en application de ce paragraphe.

À mon avis, cette disposition permettrait de dissiper la principale préoccupation soulevée à l'égard de la communication des états financiers, car le public pourrait les examiner, en tout temps.

Cette formulation est fondée sur des articles qui existent dans quelques-unes des mesures législatives connexes, comme

Act, the proposed Bill C-10—which is something that may come into effect in the future—and the Canada Corporations Act.

Senator Hébert: Since I am not a lawyer, I will take your word that this financial disclosure is satisfactory. Is it comparable to any other existing corporation in this country? Is it any stricter or any looser?

Senator Nurgitz: It is more strict.

Senator Hébert: When it says "generally accepted accounting principles," does that mean that a chartered accountant is required?

Mr. du Plessis: Perhaps it would be best if Mr. Viets responded to that question.

Mr. R.D. Viets, Chief, Legal Division, Corporations Branch, Consumer and Corporate Affairs Canada: The Canada Business Corporations Act uses the term "generally accepted accounting principles", as set out in the handbook of the Canadian Institute of Chartered Accountants. Mr. du Plessis and I thought it would be understood, without saying that a chartered accountant is required. It might be inappropriate for a bill of this nature to mention a private organization. Perhaps Mr. du Plessis could explain that reasoning.

Mr. du Plessis: The general terminology is that statements be prepared in accordance with generally accepted accounting principles. Those "generally accepted accounting principles" will, for all practical purposes, be found in a handbook that is being prepared at the present time by the Canadian Institute of Chartered Accountants. This is something that will be generally available and will be the basis for establishing what are the accepted accounting principles are because they will be principles laid down by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Senator Cogger: That is an expression that chartered accountants use in their reports. The accountants usually say, "We have examined the books," et cetera, "and we report that, in accordance with generally accepted accounting principles," et cetera.

Senator Hébert: Could this accounting be made by a young man with talent but no diploma?

Senator Nurgitz: If he did it correctly, yes.

Senator Hébert: So that means that it could exclude a chartered accountant or a professional? I should not say exclude, but it does not impose a requirement?

Senator Cogger: Section 7 of the bill says:

An auditor shall be appointed each year by the Regional Vicar to audit the accounts of the Corporation.

The Chairman: Senator Hébert, it is already in the bill. That is the expression and the phraseology used, as Senator Cogger pointed out, by auditors' annual statements.

[Traduction]

le projet de loi C-10, Loi sur les corporations commerciales canadiennes, qui entrera peut-être en vigueur à un moment donné, et la Loi sur les corporations canadiennes.

Le sénateur Hébert: Comme je ne suis pas avocat, je vous crois lorsque vous dites que la communication de ces états financiers est satisfaisante. Est-elle comparable à celle qui existe dans toute autre corporation du Canada? Est-elle plus ou moins rigoureuse?

Le sénateur Nurgitz: Elle est plus rigoureuse.

Le sénateur Hébert: Lorsqu'on dit «principes comptables généralement reconnus», cela veut-il dire qu'il faut recourir aux services d'un comptable agréé?

M. du Plessis: Il serait peut-être préférable que M. Viets réponde à cette question.

M. R. D. Viets, chef, Division du contentieux, Direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations: Dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, on utilise l'expression «principes comptables généralement reconnus», qu'on trouve dans le manuel de l'Institut canadien des comptables agréés. M. du Plessis et moi-même avons pensé qu'on comprendrait cette notion, sans qu'il soit nécessaire de dire qu'il fallait recourir aux services d'un comptable agréé. Il ne conviendrait peut-être pas de mentionner un organisme privé dans un projet de loi comme celui-ci. M. du Plessis pourrait peut-être expliquer ce raisonnement.

M. du Plessis: Les «principes comptables reconnus» qui régissent les états financiers se trouveront dans un manuel qui est en train d'être rédigé par l'Institut canadien des comptables agréés. Le manuel sera facilement disponible et permettra de définir l'expression «principes comptables généralement reconnus», car ces principes seront établis par l'Institut canadien des comptables agréés.

Le sénateur Cogger: C'est une expression que les comptables agréés utilisent dans leurs rapports. Ils disent habituellement: «Nous avons examiné les registres» et ainsi de suite «et signalons que, conformément à des principes comptables généralement reconnus», et ainsi de suite.

Le sénateur Hébert: Cette comptabilité pourrait-elle être effectuée par un jeune homme ayant du talent, mais aucun diplôme?

Le sénateur Nurgitz: S'il la faisait correctement, oui.

Le sénateur Hébert: Cela signifie donc qu'on pourrait se passer d'un comptable agréé ou d'un professionnel? Je ne devrais pas dire qu'on pourrait s'en passer, mais cela veut-il dire qu'aucune exigence n'est imposée?

Le sénateur Cogger: L'article 7 du projet de loi se lit ainsi:

Le vicaire régional nomme chaque année un vérificateur des comptes de la Corporation.

La présidente: Sénateur Hébert, cette disposition figure déjà dans le projet de loi. C'est l'expression et la phraséologie qu'on utilise, comme le sénateur Cogger l'a souligné, dans les états financiers annuels des vérificateurs.

Senator Gigantès: In terms of tax returns or even a corporation return, auditors sometimes say that this audit was done on the basis of information given to them and they take no responsibility for it. They say, in effect, that they do not know whether or not the documents that the accountant of the corporation gave them are genuine. They are simply saying that it adds up. Is this the sort of thing we are talking about here?

Mr. Viets: My understanding is that the accounting profession is looking very seriously at its responsibility to check figures that are given to it and to verify their accuracy. I think that is a strong move in the U.S. that has been looked at in Canada. The accounting standards to which Mr. du Plessis referred have just been released, in January, as a draft exposure. They have been worked on over the last three to four years, especially for non-profit corporations, so that whatever comes out should be a synthesis of the best law in relation to non-profit corporations. I am not sure whether they will be allowed to excuse themselves by a statement such as you have just mentioned.

Senator Gigantès: But they do now.

Mr. Viets: Yes.

Senator Gigantès: As the law stands now, an accountant can say, "This is done on the basis of information given to us and we do not take responsibility for the veracity of these documents." Is that not so?

Mr. Viets: They will sometimes say that and they will sometimes do a thorough audit and not put in that exculpatory clause.

Senator Gigantès: Could we further amend this to exclude that exculpatory clause and make sure that it is a thorough audit?

Senator Cogger: We cannot.

Senator Gigantès: What if the Reverend Jimmy Swaggart comes tomorrow and asks for the same thing? I want a proper audit.

Senator Cogger: That is what you are getting.

Senator Gigantès: Let us have an audit without an exculpatory clause.

Senator Cogger: You cannot dictate to the auditor what he is going to put in his report. You cannot say to a corporation, "You shall provide me with audited books every year." The auditor comes in. It is sometimes his professional duty to red flag the concern you raise by saying, "I do not take any responsibility for that," because then the auditor is professionally fulfilling his proper role, which is to red flag for the benefit of the reader the fact that maybe he did not have access to all of the information he wanted. However, you cannot, from a professional point of view, purport to dictate to the auditor what he is going to put in his report.

Senator Gigantès: That is not the point I am making, senator. The point I am making is that we are a legislature and we could direct the corporation not to accept that kind of audit

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: Pour ce qui est des déclarations d'impôt, voire de la déclaration d'impôt d'une corporation, des vérificateurs disent parfois que cette vérification a eu lieu à partir de renseignements qui leur ont été fournis, et qu'ils déclinent toute responsabilité. Ils disent en effet qu'ils ignorent si les documents que le comptable de la société leur ont remis sont véridiques. Ils disent simplement que les chiffres concordent. Est-ce ce dont nous parlons ici?

M. Viets: Si je comprends bien, les comptables examinent très sérieusement leur responsabilité, soit de vérifier les chiffres qui leur sont remis et d'en contrôler la précision. Je pense que c'est une initiative importante qu'on a prise aux États-Unis et que le Canada envisage de prendre aussi. Les normes comptables que M. du Plessis a mentionnées viennent d'être publiées, en janvier, sous forme d'exposé-sondage. On y a travaillé pendant les trois ou quatre dernières années, notamment à l'intention des sociétés sans but lucratif, de sorte qu'il devrait s'en dégager une synthèse des meilleurs principes juridiques concernant les sociétés sans but lucratif. Je ne sais pas si les comptables pourront décliner toute responsabilité en faisant une déclaration comme celle que vous venez de mentionner.

Le sénateur Gigantès: Mais ils le font déjà.

M. Viets: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: En vertu de la loi actuelle, un comptable peut dire: «Ces états financiers ont été effectués à partir de renseignements qui nous ont été fournis et nous ne sommes pas responsables de la véracité de ces documents.» N'est-ce pas le cas?

M. Viets: Ils font parfois cette déclaration, et à d'autres occasions, ils feront une vérification approfondie, sans insérer cette clause exonératoire.

Le sénateur Gigantès: Pourrions-nous modifier davantage cette disposition afin d'exclure cette clause exonératoire et de faire en sorte qu'il s'agisse d'une vérification approfondie?

Le sénateur Cogger: Nous ne le pouvons pas.

Le sénateur Gigantès: Qu'arrivera-t-il si le révérend Jimmy Swaggart se présente demain et demande la même chose? Je veux qu'on effectue une vérification appropriée.

Le sénateur Cogger: C'est ce que vous obtenez.

Le sénateur Gigantès: Faisons en sorte qu'il y ait une vérification sans clause exonératoire.

Le sénateur Cogger: On ne peut dicter au vérificateur ce qu'il inscrira dans son rapport. On ne peut pas dire à une société: «Vous devez me fournir des registres vérifiés tous les ans». Lorsque le vérificateur entre en scène, il est parfois de son devoir professionnel de vous prévenir en disant: «Je décline toute responsabilité à cet égard»; le vérificateur assume donc professionnellement son rôle, qui consiste à prévenir ceux qui liront son rapport qu'il n'a peut-être pas eu accès à tous les renseignements qu'il désirait. Toutefois, d'un point de vue professionnel, on ne peut pas avoir l'air de dicter au vérificateur ce qu'il inscrira dans son rapport.

Le sénateur Gigantès: Ce n'est pas là où je veux en venir, sénateur. Ce que je veux dire, c'est que nous sommes une assemblée législative et nous pourrions ordonner à la société de

with an exculpatory clause but only to accept the kind of audit, in this particular case, which says, "Yes, we checked it. Yes, it is correct."

Senator Cogger: Give me another example in this country where that kind of requirement would be—

The Chairman: Senators, please.' Senator Gigantès, you have made your point. Thank you.

Senator Gigantès: No. I would like to answer that last point.

The Chairman: Thank you very much, Senator Gigantès. I want to hear from Senator Nurgitz.

Senator Nurgitz: Firstly, the current law in the courts of our country is that, notwithstanding such disclaimers, accountants have wide exposure, as, for example, in recent cases where a financial statement comes into the hands of a person to whom it is not directed. That is, if Doyle and Cogger have a company and I am the accountant, and I issue a statement to them and it falls into your hands, and you rely on it, for example, to make them an offer to buy their business, and the information in that statement, notwithstanding the disclaimer, is incorrect, I could be held liable.

Senator Gigantès: Who is held liable? Senator Nurgitz: The accountants. Senator Gigantès: The accountants?

Senator Nurgitz: Yes. The principals are always liable for false information but what I am trying to point out is that there is a fairly heavy onus on accountants. I think that lay people believe that the disclaimer is a whitewash to exclude accountants from liability, and that is not quite correct. They cannot see something that is obviously, blatantly wrong and then give just the disclaimer and be free of liability. If that is your concern, I tell you they cannot do it.

Senator Gigantès: May I ask Senator Nurgitz a question on this point?

The Chairman: Yes.

Senator Gigantès: What does the disclaimer say? What is the purpose of the disclaimer?

Senator Nurgitz: The purpose of the disclaimer is to say that the statement was prepared based on information received from the client. That is really what it says, but there is an onus. In one of the cases I think the wording used was that the accountant is not to be a bloodhound. However, at the same time, anything that appears wrong must be flagged. I think the fact that people can go and look at that statement that is kept in a public place is an overreaction. After all, in the example I gave you where Doyle and Cogger have a business, there is no place where that statement is available for perusal by the public. It is a private matter.

[Traduction]

ne pas accepter ce genre de vérification accompagnée d'une clause exonératoire, mais de n'accepter que le genre de vérification dans laquelle on dit: «Oui, nous avons vérifié les registres. Oui, ils sont exacts».

Le sénateur Cogger: Donnez-moi un autre exemple où ce genre d'exigence serait—

La présidente: Sénateurs, je vous en prie! Sénateur Gigantès, vous avez fait valoir votre point de vue. Merci.

Le sénateur Gigantès: Non, je voudrais répondre à ce dernier point.

La présidente: Je vous remercie beaucoup, sénateur Gigantès. Je veux entendre le sénateur Nurgitz.

Le sénateur Nurgitz: Premièrement, dans les tribunaux du pays, la loi veut que, nonobstant ces dénis de responsabilité, les comptables soient très exposés à des poursuites, comme, par exemple, dans des affaires récentes où des états financiers sont tombés entre les mains d'une personne à laquelle ils n'étaient pas adressés. Ainsi, si Doyle et Cogger ont une société, que j'en suis le comptable et que je leur remets un état financier qui tombe entre vos mains et que vous vous y fiez, par exemple, pour leur faire une offre d'achat de leur entreprise, et que les renseignements qui figurent dans cet état financier sont inexacts, je pourrais être tenu responsable, peu importe le déni de responsabilité.

Le sénateur Gigantès: Qui est tenu responsable?

Le sénateur Nurgitz: Les comptables.

Le sénateur Gigantès: Les comptables?

Le sénateur Nurgitz: Oui. Les mandants sont toujours responsables de la communication de faux renseignements, mais ce que je tente de souligner, c'est qu'une très lourde responsabilité est imposée aux comptables. Les profanes croient que le déni de responsabilité ne vise qu'à dégager les comptables de toute responsabilité, mais ce n'est pas tout à fait exact. Ils ne peuvent pas déceler un renseignement manifestement faux, puis simplement rédiger le déni de responsabilité et décliner toute responsabilité. Si c'est ce qui vous préoccupe, je vous dis qu'ils ne peuvent pas le faire.

Le sénateur Gigantès: Puis-je poser une question au sénateur Nurgitz à ce sujet?

La présidente: Oui.

Le sénateur Gigantès: Que dit le comptable dans son déni de responsabilité? Quel est l'objet de ce déni?

Le sénateur Nurgitz: Le déni de responsabilité vise à indiquer que l'état financier a été préparé à partir de renseignements fournis par le client. C'est ce qu'il indique en fait, mais cela comporte une responsabilité. Dans l'une des causes, je pense que la formulation utilisée était que le comptable ne doit pas être considéré comme un détective. Mais, par ailleurs, tout ce qui semble faux doit être révélé. Je pense qu'on réagirait avec excès en autorisant des gens à examiner des états financiers qui sont conservés dans un endroit public. Après tout, dans l'exemple que je vous ai donné, où Doyle et Cogger ont une entreprise, il n'y a aucun endroit où le public pourrait examiner leurs états financiers. Il s'agit d'une question d'ordre privé.

We are now taking this application—or any other such application that may come before us—and making it a public matter. In other words, we are saying to applicants: "If you want this Charter, you must open your books to the public." That is a different provision and people who are knowledgeable in this field will be looking at that provision when something is wrong.

Let me give you an example of the kind of thing that people look for with respect to an organization of this sort. As we all know, there are great concerns among people who contribute to charities as to what are the administrative costs. In other words, if a charity collects \$100 but spends \$80 on administration, then the ultimate aim of the charity only receives 20 per cent, which is pretty poor. Therefore people look for that type of thing.

With respect to this particular case, because the statements will now be public, people who are knowledgeable about these kinds of things will look at it and they will know what this organization is doing with their money. I do not know how much further I can go.

Senator Gigantès: I am grateful for the explanation, senator. Madam Chairman, if you give me a chance, later I have other objections.

The Chairman: Mr. Viets, do you feel that this type of provision would at least be comparable to what would probably be incorporated in this future, mythical act?

Mr. Viets: Yes I do, Madam Chairman. I feel it would be comparable and as the CICA standards changed or tightened up, this would automatically tighten up with it.

The Chairman: I see. Thank you.

Senator Spivak: Madam Chairman, I have a question. It seems to me I have seen other wording, although I do not remember exactly what it is. Are we saying that this is the toughest wording possible for the auditing procedure?

The Chairman: I think we have heard this is just about as strict as any wording that is now extant with respect to corporations.

Senator Spivak: But we are only suggesting general accounting; we are not looking at different kinds of accounting. There are different kinds of accounting.

The Chairman: Yes, there are.

Senator Spivak: So we are just looking at general accounting procedures?

The Chairman: Yes, as understood by auditors.

Senator Spivak: I do not mean to disagree with my learned colleague but, having dealt with accountants, unless a person who is a chartered accountant takes them to task, they can often do a very perfunctory job so that, although there may be all kinds of things wrong with the books of that company, they do not catch it. They are not liable and we have had many

[Traduction]

Nous prenons maintenant une demande—ou toute autre demande de la sorte qui peut nous être présentée—et nous en faisons une question d'ordre public. Autrement dit, nous disons aux requérants: «Si vous voulez cette Charte, vous devez ouvrir vos registres au public.» Il s'agit là d'une disposition différente, et les gens qui possèdent des connaissances dans le domaine examineront cette disposition lorsque des renseignements seront faux.

Permettez-moi de vous donner un exemple du genre de choses que cherchent les gens en ce qui concerne un organisme de ce genre. Comme nous le savons tous, les gens qui contribuent à des sociétés de bienfaisance se préoccupent vivement de savoir quels sont les frais administratifs de ces organismes. Autrement dit, si une société de bienfaisance recueille 100 \$, mais dépense 80 \$ à des fins d'administration, elle ne touche que 20 p. 100, ce qui est très peu. Les gens cherchent donc à examiner ce genre de choses.

Pour ce qui est du cas qui nous occupe, comme ces états financiers seront désormais publics, les gens qui connaissent ce genre de choses les examineront et sauront ce que cet organisme fait avec son argent. Je ne sais pas ce que je peux faire de plus.

Le sénateur Gigantès: Je vous suis reconnaissant de cette explication, sénateur. Madame la présidente, si vous me donnez l'autorisation de le faire, j'aurai d'autres objections à formuler plus tard.

La présidente: Monsieur Viets, estimez-vous que ce genre de disposition serait au moins comparable à celle qui serait probablement incorporée dans cette future loi?

M. Viets: Oui, madame la présidente. J'estime qu'elle serait comparable et, qu'à mesure que les normes de l'ICCA seront modifiées ou resserrées, elle sera automatiquement resserrée elle aussi.

La présidente: Je vois. Je vous remercie.

Le sénateur Spivak: Madame la présidente, j'ai une question à poser. Il me semble avoir vu d'autres façons de formuler le déni de responsabilité, bien que je ne m'en souvienne pas de façon précise. Dites-vous que c'est la formulation la plus rigoureuse possible pour la procédure de vérification?

La présidente: Je pense que cette formulation est aussi rigoureuse que celle qui existe actuellement à l'égard des sociétés.

Le sénateur Spivak: Mais nous ne parlons que de la comptabilité générale; nous n'examinons pas d'autres genres de comptabilité. Il en existe différentes sortes.

La présidente: Oui, c'est exact.

Le sénateur Spivak: Ainsi, nous n'examinons que des procédures de comptabilité générale?

La présidente: Oui, celles dont s'occupent les vérificateurs.

Le sénateur Spivak: Je ne veux pas me trouver en désaccord avec mon savant collègue mais, ayant eu affaire à des comptables, je sais qu'à moins qu'une personne qui est elle-même comptable leur confie une tâche, ils ne feront souvent qu'un travail très superficiel, de sorte qu'ils ne décèleront peut-être pas toutes sortes d'erreurs s'étant glissées dans les registres de

instances in Manitoba where terrible things have happened with respect to accountants. All I am suggesting is that it is the organization that directs how thoroughly the accountant works, and if that organization is not interested in having the accountant work diligently, then it is not going to happen.

The Chairman: Senator Cogger?

Senator Cogger: I just want to point out to my colleague that, in this country, one of the bodies that we ourselves have appointed to regulate and make sure that no one fools around with money is the Securities Commission. This is wording that has been widely accepted both by the Quebec Securities Commission, the Ontario Securities Commission, and so on. They say to a corporation: "If you want to collect money from the public and raise funds, you shall provide me with books and financial statements that are drawn up in accordance with generally accepted accounting principles." Those are the rules.

The Chairman: I think we all acknowledge that there is an equal responsibility on the corporation, whatever it is, to provide all of the necessary information to the auditors in order that they can make a proper report. Then it is up to the auditors, or the accountants, to do that in accordance with these auditing principles. Therefore there is a dual responsibility there in each case, I would suggest.

Senator Spivak: Just as an example, one of the mechanisms that is available is an external audit committee. That external committee can also act as a check, but I suppose we cannot suggest this in terms of an organization.

The Chairman: No, I would not think so. I do not think it is quite as appropriate here as it might be in some other circumstances.

Senator Gigantès: Perhaps Senator Spivak could repeat the point she just made. There was a lot of talk going on and I did not quite hear what she said.

Senator Spivak: I was merely reflecting my experience with the school board operation where a perfunctory job was done by accountants. After that was discovered, it was then suggested that an external audit committee sit which had the function of checking on the auditor. That committee examines the material and is independent of the management of the corporation. It can, therefore, actually check on what is going on.

The Chairman: I think that type of committee varies. Sometimes it is part of the management team or a separate audit committee, because I know I have served on them within corporations, but they can also be outside of corporations.

Senator Doyle: I just have an observation on which I may be subject to correction. Simply put, we have been talking about other kinds of situations, about directors and corporate machinery. There is nothing in the act about directors or corporate machinery; there is only the sole operation of this institution. Therefore we are not talking about the Winnipeg School Board or the cases involving Doyle and Cogger, where

[Traduction]

la société. Ils ne sont pas responsables, et au Manitoba il y a eu de nombreux cas où des choses terribles sont arrivées à cause de comptables. Tout ce que je dis, c'est que c'est l'organisme qui décide de la mesure dans laquelle le comptable examinera les états financiers, et si elle ne tient pas à ce qu'il travaille avec soin, il ne le fera pas.

La présidente: Sénateur Cogger?

Le sénateur Cogger: Je désire simplement souligner à mon collègue que, au Canada, un des organismes que nous avons nous-mêmes nommés pour qu'il se charge de la réglementation et s'assure que personne n'utilise des fonds à mauvais escient, c'est la Commission des valeurs mobilières. Voici une formulation qui a été largement acceptée, tant par la Commission des valeurs mobilières du Québec que par celle de l'Ontario et d'autres. Elles disent à une société: «Si vous désirez recueillir de l'argent auprès du public et lever des fonds, vous devrez nous fournir des registres et des états financiers qui sont rédigés conformément à des principes comptables généralement reconnus.» Ce sont les règles à suivre.

La présidente: Nous reconnaissons tous que la société, quelle qu'elle soit, est également responsable de fournir tous les renseignements nécessaires aux vérificateurs, afin qu'ils puissent rédiger un rapport convenable. Puis, il incombe aux vérificateurs, ou aux comptables, de rédiger ce rapport conformément à ces principes de vérification. Je pense donc qu'il existe dans chaque cas une double responsabilité.

Le sénateur Spivak: À titre d'exemple, un des mécanismes en place est un comité de vérification externe. Ce comité externe peut également agir comme comité de contrôle, mais je présume que nous ne pouvons pas proposer cela dans le cas d'un organisme.

La présidente: Non, je ne crois pas que ce soit aussi approprié dans ce cas-ci que dans d'autres circonstances.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Spivak pourrait peut-être répéter la remarque qu'elle vient de faire. Comme plusieurs personnes parlaient en même temps, je n'ai pas très bien saisi ses paroles.

Le sénateur Spivak: J'évoquais simplement mon expérience au sein d'une commission scolaire où des comptables avaient été négligents. Quand leur incurie a été découverte, on a proposé de former un comité de vérification externe qui aurait la fonction de surveiller le travail du vérificateur. Ce comité, qui est indépendant de la gestion de la société, examine tout le matériel et peut par conséquent vérifier ce qui se passe.

La présidente: Je pense que ce type de comité varie. Tantôt il est intégré à l'équipe de gestion, tantôt il forme un comité de vérification distinct, je le sais d'expérience.

Le sénateur Doyle: Je n'ai qu'une observation à faire et corrigez-moi s'il y a lieu. En résumé, nous avons traité d'autres genres de situations, de ce qui touche les administrateurs et les rouages d'une société, bien que la loi ne prévoie rien à ces égards et ne vise que l'exploitation de l'institution qui nous occupe. Il ne s'agit donc pas ici de la commission scolaire de Winnipeg ou de l'exemple Doyle et Cogger, où il était du

at least there was a partnership. We are talking about one man with total power other than to dispose of the assets outside of the country. Is that not the case?

Senator Hébert: Yes, it is.

Senator Gigantès: Madam Chairman, may I ask a question?

The Chairman: Yes.

Senator Gigantès: Is that not the reason why we make it public? If the operation sole consists of one man and he does not even have Senator Cogger as a partner to look over his shoulder, he could abscond with everything, and a later audit will, of course, show that he has absconded.

I have a specific religious case in mind, as an example. The Abbot of the Monestary of St. Gerasimos on the island from which my family comes absconded with all of the very rich exvotos in the church. A later audit disclosed that he had been dishonest, but it was then too late. Therefore, when the corporation consists of one single person, I think we are entitled to worry, especially when it is a religious person. I am thinking about the Abbot and about Jimmy Swaggart.

The Chairman: May I point out to the committee that there was a research document prepared many months ago containing a draft amendment which is slightly different from the one we have here. I think Mr. du Plessis has seen this draft amendment, as well as other people, but I do not think that it has actually been brought before the committee itself. Mr. Viets, have you seen this alternate formulation, which I think is much more detailed in its requirements?

Mr. Viets: I do not think I have, Madam Chairman.

The Chairman: Perhaps I could just read it into the record and the committee can decide whether or not they want to study it in more detail. There is a clause which is shown here as 7(2):

7(2) The auditor of the Corporation shall have access at all times to all records, documents, books, account and vouchers of the Corporation, and is entitled to require from the director and employees of the Corporation such information and explanations as in his opinion may be necessary to enable him to report as required by subsection (1).

Under the margin heading of "Books of account and accounting records", the following clause appears:

- 9(1) The Corporation shall cause to be kept proper accounting records with respect to all financial and other transactions of the Corporation, and, without limiting the generality of the foregoing, shall cause records to be kept of
 - (a) all sums of money received and disbursed by the Corporation and the matters in respect of which receipt and disbursement take place;
 - (b) all sales and purchases by the Corporation;
 - (c) all assets and liabilities of the Corporations; and

[Traduction]

moins question d'une société de personnes. Nous somme en présence ici d'un homme qui serait tout-puissant s'il avait aussi le pouvoir de disposer de l'actif à l'extérieur du pays, n'est-ce pas?

Le sénateur Hébert: En effet.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, puis-je poser une question?

La présidente: Oui.

Le sénateur Gigantès: N'est-ce pas pour cela que nous rendons cette question publique? Si la corporation simple se composait d'un seul homme, qui n'aurait même pas un associé comme ls sénateur Cogger pour le surveiller, il pourrait prendre la fuite avec tous les biens et, bien sûr, plus tard, un vérificateur pourrait venir le constater.

Je songe à une affaire religieuse précise. Le supérieur du monastère de St-Gerasimos de l'Île d'où vient ma famille, s'est enfui avec les très précieux ex-voto de l'église. Par la suite, des vérificateurs ont mis à jour sa malhonnêtete, mais il était trop tard. Par conséquent, lorsque la corporation est constituée d'une seule personne, nous avons le droit de nous inquiéter, surtout si c'est un religieux. Pensez à ce supérieur et à Jimmy Swaggart.

La présidente: Permettez-moi de signaler au comité qu'un document de recherche rédigé il y a de nombreux mois contient un projet d'amendement légèrement différent de celui que nous avons ici. M. du Plessis l'a vu et d'autres personnes aussi, mais je ne pense pas que ce document ait été déposé devant le comité lui-même. Monsieur Viets, avez-vous vu cette autre formulation qui, à mon sens, renferme des exigences beaucoup plus détaillées?

M. Viets: Je ne le pense pas, madame la présidente.

La présidente: Je pourrais peut-être lire cette version pour le compte rendu et le comité pourra ensuite décider s'il veut l'étudier plus en détail. Elle contient un article qui est intitulé l'article 7(2):

7(2) Le vérificateur de la Corporation doit avoir accès en tout temps à tous les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la Corporation, et il est autorisé à exiger du directeur et des employés de la Corporation tout renseignement et toute explication qui, à son avis, peuvent être nécessaires pour lui permettre de présenter le rapport conformément à l'alinéa (1).

Sous la rubrique intitulée «Livres de compte et registres comptables», on peut lire le paragraphe suivant:

- 9(1) La Corporation doit veiller à ce que soient tenus des registres comptables appropriés de toutes les transactions financières et autres de la Corporation et, sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède, elle doit veiller à ce que des dossiers soient tenus pour
 - a) toutes les sommes d'argent reçues et déboursées par la Corporation au regard des rubriques pour lesquelles ces opérations ont été effectuées;
 - b) toutes les ventes et achats effectués par la Corpora-
 - c) tout l'actif et tout le passif de la Corporation; et

- (d) all other transactions affecting the financial position of the Corporation.
- (2) The records mentioned in subsection (1) shall be completed, audited and filed in the Department three months after the end of the financial period.

Senator Nurgitz: What are you reading from?

The Chairman: A research document dealing with a proposed amendment. The last section has to do with inspection. In the meantime, perhaps the clerk could show it to Mr. Viets.

Senator Cogger: I do not think I have seen that document, but I tried to follow along as the chairman read it. I think it would be improper for this committee to tell this corporation—or, for that matter, any corporation—how to keep its books and, further, to purport to tell the auditor how he or she will do their professional job. If we are going to get into this, perhaps we should throw in a supplement telling the corporation how to depreciate its assets. These are functions of auditors. Auditors know what they have to look for and what they must have. That is my view, and I would object to something such as you have just read. I am happy with this document. It seems to me to answer the concerns of senators, and it calls for the books to be made public.

The Chairman: Certainly, it is not our job as a committee to direct other professional bodies on how they shall conduct their business. As I said, I merely wanted to put the draft to you.

Mr. Viets, do you have any comments?

Mr. Viets: I agree with your comments about leaving such matters to professionals. I think the general workings proposed by Mr. du Plessis is rather good because it allows for change as standards change. The profession has been studying these standards for four years, and they are about to become the standards of the profession.

I would like to make a comment going back to the question of the audit committee. The present general law does not require an audit committee where no securities are being distributed to the public. This corporation will certainly not be distributing securities to the public, so even if it could have an audit committee, it would not be required.

Senator Hébert: What privileges would this corporation sole have under this amendment that are not available to those corporations registered according to article 3 of the Companies Act. In other words, are we giving this sole corporation more privileges and less accountability than it would have if it were registered under existing statutes?

Mr. Viets: I do not think the corporation will have any additional privileges. This financial reporting clause would subject it to the same financial reporting requirements as similar corporations under general law.

Senator Hébert: I have a question on another matter, and I would direct it to the clerk. Has he received the information that we asked for at our last meeting about the status of Mr. Haddock, who was an American citizen who suddenly became

[Traduction]

- d) toute autre transaction touchant la position financière de la Corporation.
- (2) Les registres mentionnés au paragraphe (1) doivent être remplis, vérifiés et déposés auprès du ministère trois mois après la fin de la période financière.

Le sénateur Nurgitz: D'où cet extrait est-il tiré?

La présidente: D'un document de recherche qui traite d'un projet d'amendement. Le dernier article a trait à l'inspection. Pour l'instant, peut-être le greffier pourrait-il le montrer à M. Viets.

Le sénateur Cogger: Je ne pense pas l'avoir vu, mais j'ai essayé de suivre pendant que la présidente le lisait. Il ne conviendrait pas que le Comité dicte à cette Corporation ou à toute autre corporation en fait, sa façon de tenir les livres et même qu'elle dise au vérificateur comment faire son travail professionnel. Si nous nous engageons dans cette voie, aussi bien aller jusqu'à dire à la Corporation comment amortir son actif. C'est là le rôle du vérificateur et il connaît son travail. C'est ce que je pense et je m'opposerais à l'inclusion d'une disposition comme celle que vous venez de lire. Je suis satisfait du projet de loi tel qu'il est. Il me semble dissiper toutes les préoccupations des sénateurs, et il réclame que la comptabilité soit rendue publique.

La présidente: Certes, il n'incombe pas au Comité de dicter à des organismes professionnels ce qu'ils doivent faire. Je vous l'ai dit, je voulais simplement vous mettre au courant de cet extrait.

Monsieur Viets, avez-vous quelque chose à dire?

M. Viets: Je conviens qu'il faut laisser les professionnels tranquilles. À mon avis, la proposition de M. du Plessis est assez bonne puisqu'elle permet de s'adapter à mesure que les normes changent. La profession étudie ces normes depuis quatre ans, et elle les adoptera bientôt.

J'aimerais faire une observation concernant la question du comité de vérification. En vertu de la loi générale actuelle, il n'est pas nécessaire de former un comité de vérification lorsqu'aucun titre n'est distribué dans le public et, dans ce casci justement, ce ne serait pas obligatoire.

Le sénateur Hébert: Qu'offre de plus cet amendement que l'article 3 de la Loi sur les compagnies, pour une corporation simple? Autrement dit, sommes-nous en train de donner à cette Corporation simple plus de privilèges et une moindre obligation de rendre compte que si elle était inscrite sous le régime de la loi actuelle?

M. Viets: Je ne pense pas que la Corporation aura plus de privilèges. Aux termes du projet de loi, elle aurait les mêmes obligations d'imputabilité financière que les autres corporations qui sont régies par la loi générale.

Le sénateur Hébert: J'ai une question à poser dans un autre domaine et j'aimerais l'adresser au greffier. A-t-il reçu les renseignements que nous avions demandés lors de notre dernière réunion au sujet de la situation de M. Haddock, le citoyen américain qui est soudainement devenu un immigrant reçu?

a landed immigrant? We wanted to know the date when he decided to become a landed immigrant.

The Chairman: I would like to finish with this proposed amendment before we look at other matters.

Senator Gigantès: Madam Chairman this sole corporation, as is probably the case with others, has one individual who handles money donated by other individuals. This one individual is not handling his own money. He is handling the money of other people. The character of sole corporation, in my view, despite this amendment, does not offer those other people sufficient protection. The fact that we have agreed to such bad precedents in the past does not mean that we should be bound by bad precedents. There comes a time when we must abandon bad precedents and say that we will no longer follow them and that we will not have sole corporations, regardless of the reason for which they are established, and that they, like other corporations, will have shared responsibility just like Senator Cogger's partners.

Senator Cogger: Madam Chairman, I have two points. The first point is with regard to Senator Hébert's question.

The Chairman: Does it deal with the matter we are on now?

Senator Hébert: I was out of order.

Senator Cogger: With all due respect to the witness, I think this proposal imposes further obligations, more stringent obligations on this particular corporation than if it were incorporated under article 3 of the Company's Act. A nonprofit organization does not have to provide the Director of Corporations Branch with its books. For example, the Knowlton Golf Club is a nonprofit organization. Its only obligation is to give me, a member, if I seek it, its book of accounts.

The other point I want to raise is with regard to Senator Gigantès' comments. Probably what happened on a certain island where he comes from is very unfortunate, but I do not think that this bill proposes the suspension of the application of the Criminal Code or any other law in Canada. This bill will create a corporation and impose certain obligations on the people running the corporation, but there still remains other laws which affect you, me and everybody else, including the people involved in this corporation.

Senator Bélisle: My point is with regard to the comments about what we are imposing on this corporation. The paper presented to us by Mr. du Plessis last week tells us that 21 corporations of 102 have been approved and that no obligations were put on those corporations. We have accepted—

Senator Hébert: We were wrong.

Senator Bélisle: ...this proposal as a gesture of goodwill. You are imposing on us more than you have ever imposed on any corporation in the past, and we are willing to accept it.

[Traduction]

Nous voulions savoir à quelle date ce dernier avait présenté sa demande.

La présidente: J'aimerais en terminer avec ce projet d'amendement avant de passer à autre chose.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, cette corporation simple, comme c'est probablement le cas pour les autres, est formée d'une personne qui gère l'argent donné par d'autres. Cette personne ne gère pas son propre argent, mais celui d'autrui. À mon avis, cet amendement n'offre pas suffisamment de protection à autrui. Que nous ayons créé de mauvais précédents dans le passé ne nous y lie pas nécessairement. Vient un temps où nous devons rejeter les mauvais précédents et dire que nous ne créerons pas de corporations simples, indépendamment de la raison pour laquelle on veut les créer, et que, comme les autres, celles-ci auront des responsabilités partagées, tout comme les associés du sénateur Cogger dans l'exemple.

Le sénateur Cogger: Madame la présidente, j'ai deux observations à faire. La première a trait à la question du sénateur Hébert.

La présidente: Est-ce pertinent?

Le sénateur Hébert: Mon intervention était contraire au Règlement.

Le sénateur Cogger: Sauf tout le respect que je dois au témoin, je pense que cette proposition impose d'autres obligations, et même des obligations plus sévères que si la corporation s'était constituée aux termes de l'article 3 de la Loi sur les compagnies. Un organisme à but non lucratif n'est pas tenu de présenter ses registres au directeur de la Direction des corporations. Par exemple, le club de golf Knowlton est un organisme à but non lucratif et sa seule obligation est de me remettre à moi, qui en suis membre et si je le demande, son livre de compte.

En deuxième lieu, je veux répondre au sénateur Gigantès. Ce qui s'est passé dans l'île d'où il vient est très malheureux, mais je ne pense pas que ce projet de loi propose la suspension de l'application du Code criminel ou de toute autre loi au Canada. Ce projet de loi créera une corporation et imposera certaines obligations à ses administrateurs, mais il n'en reste pas moins qu'il existe d'autres lois qui nous touchent, vous, moi et tous les autres, y compris ceux qui font partie de cette corporation.

Le sénateur Bélisle: Je voulais reprendre ce qui a été dit au sujet de nos exigences envers cette corporation. Le document que nous a présenté M. du Plessis la semaine dernière révèle que 21 corporations sur 102 avaient été approuvées et qu'aucune obligation ne leur avait été imposée. Nous avons accepté...

Le sénateur Hébert: Nous avons eu tort.

Le sénateur Bélisle: . . . cette proposition comme un geste de bonne volonté. Vous nous créez bien plus d'obligations que vous n'en avez jamais imposées à une corporation, et nous sommes disposés à l'accepter.

Mr. Viets: Madam Chairman, I would like to correct something I said earlier. I feel that this is imposing a greater financial reporting burden than did the previous corporation sole. I meant to say that, if the proposed bill becomes law, the same burden that would fall on a business corporation under the Canada Business Corporations Act would fall on a non-profit corporation.

The Chairman: Thank you. I think we have canvassed this particular amendment sufficiently at this point.

I would like to direct your attention to the other proposed amendments on the sheet before you.

I refer you to page 3, and which deals with amendments to clause 6 which come under the heading of "By-laws." It is suggested that clause 6 be amended to include "6.(1) The Regional Vicar may by by-law".

It is also suggested that we strike out line 16 on page 3 and substitute the following: "(b) determine within Canada the place of the head office." We should specify that it should be within Canada.

It is also suggested that we amend clause 6 by adding, immediately after line 29, the subsclause which is outlined on the page before you. It is suggested that we add a new subsection (2) which would read as follows:

A copy, certified under the seal of the Corporation, of any by-law made under paragraph (1)(b) shall be forthwith filed with the Director of the Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs, and shall be available for inspection at the office of the Director during normal business hours."

Senator Cogger: I have no difficulty with those amendments, but, perhaps for the purpose of clarification, we should also amend paragraph 6(1)(e). Perhaps we should say, "Subject to the provisions of section 7." In section 7, we outline what kind of financial disclosure we want, so we should tie it in with the provisions of section 7.

Mr. Viets: That is a good idea. It would avoid conflict. I wonder whether it should also be subject to section 7.1.

The Chairman: That is the matter we discussed earlier. Senator Nurgitz, does this cover all the questions you had in mind with respect to the bill?

Senator Nurgitz: I believe so.

The Chairman: Are there any other questions?

Senator Doyle: Before we leave the bylaws, I might say that I think there is a certain Gilbert & Sullivan potential in the whole clause in the sense that all of the bylaws are prepared by the one man himself. If he does not have a bylaw that fits, he can immediately create a new bylaw and send off a copy.

Another matter which was raised earlier at this meeting had to do with the national status of the prelate himself and whether he is, indeed, a citizen or about to become a citizen. If that is of any interest to us, then we have to go back to the amendment which does nothing to establish what the national-

[Traduction]

M. Viets: Madame la présidente, j'aimerais me rétracter. Je pense que ce projet de loi impose encore plus d'obligations en matière de communication de l'information financière qu'auparavant. Je voulais dire que si ce projet de loi était adopté, ces obligations seraient les mêmes que celles qui sont imposées aux sociétés commerciales aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

La présidente: Merci. Je pense que nous avons passé cet amendement au peigne fin.

J'aimerais maintenant que l'on en examine d'autres parmi ceux qui figurent sur la feuille qui vous a été remise.

Je vous renvoie à la page 3 qui traite des amendements à l'article 6 sous la rubrique «règlements administratifs». Il est proposé que l'article 6 soit amendé de façon à inclure ce qui suit: «6. (1) Le vicaire régional peut, par règlement.»

On propose aussi de retrancher la ligne 18 à la page 3 et de la remplacer par ce qui suit: «b) déterminer le lieu, <u>au Canada</u>, où sera situé le siège social de la». Nous devrions préciser que c'est au Canada.

On propose aussi d'amender l'article 6 en ajoutant, immédiatement après la ligne 32, l'alinéa qui est souligné sur la page qui vous a été remise. On propose l'ajout d'un nouvel alinéa (2), qui se lirait comme suit:

Une copie de tout règlement administratif pris en vertu de l'alinéa (1)b), certifiée conforme sous le sceau de la Corporation, est déposée sans délai auprès du directeur de la Direction des corporations du ministère de la Consommation et des Corporations et il est loisible de l'examiner au bureau du directeur durant les heures normales de bureau.

Le sénateur Cogger: Ces amendements me semblent clairs mais, pour plus de précision, peut-être devrions-nous aussi amender l'alinéa 6(1)e). Nous devrions peut-être dire «sous réserve des dispositions de l'article 7». À l'article 7, nous décrivons quel genre de présentation de renseignements financiers nous voulons, de sorte que nous devrions établir un lien avec cet article.

M. Viets: C'est une bonne idée. Cela permettrait d'éviter des conflits. Ne conviendrait-il pas aussi de mentionner le paragraphe 7.1.

La présidente: Nous en avons déjà discuté. Sénateur Nurgitz, avons-nous répondu à toutes vos questions sur le projet de loi?

Le sénateur Nurgitz: Je le pense.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Doyle: Avant que nous en terminions avec les règlements administratifs, je dois dire que cet article présente un risque car tous les règlements administratifs sont préparés par l'intéressé lui-même. Si un règlement ne lui convient pas, il peut immédiatement en créer un nouveau et en envoyer copie.

On a mentionné plus tôt le statut national du prélat luimême et la question de savoir s'il est un citoyen ou sur le point de le devenir. Si cela présente un intérêt pour nous, nous devons nous reporter à l'amendement qui ne stipule d'aucune

ity of the successor of the prelate might be. That question is still unanswered in my mind.

The other matter I wish to raise is the general question of whether we have had an opinion on this matter from the Department of External Affairs.

The Chairman: For what reason?

Senator Doyle: As I understand the chain of command, it ultimately ends in the Vatican, which is a state we recognize and deal with. I do not see anything in the bill that calls for the organization of Opus Dei to do anything other than abide by the laws of Canada, but it does represent, for all intents and purposes, a foreign organization.

I will move away from that extreme and ask this question: Is this organization in any way responsible to diocesan control as other groups in the Catholic Church are?

Senator Hébert: No.

Senator Bélisle: Yes. If they have a building they come under the archbishop or the bishop.

Senator Doyle: This is an aspect I have not heard before. Let us assume that the Ottawa office comes under the control of the Archbishop of Ottawa and he can call in the prelate from time to time and say, "I do not like what you are doing." I would feel very much relieved if that were the case, because it would be part of a large structure with which we are very familiar and for which we have great respect.

Senator Bélisle: If you look back at the record, you will see that Reverend Haddock himself, made that statement.

Senator Doyle: I was here that day, and I did not read that into his statement but that does not mean he did not say it. I may have missed that.

Senator Bélisle: That is the case. I would refer to your statement about the Department of External Affairs.

Senator Doyle: If we have diocesan control, we do not have to worry about anything grander.

Senator Bélisle: I said at the last meeting that the Pronuncio had written to the Secretary of State for External Affairs and that that letter was available. This has the full blessing of the Department of External Affairs.

I would also point out that Reverend Haddock arrived as a landed immigrant in 1981 and, in October of 1987, he had completed all of the requirements and was waiting for the Citizenship Court to give him his certificate.

Senator Doyle: I have no problem with that at all except in the sense that I think something should be said here about continuing appointments. Regarding the other matter, I think that the diocesan control, if you will, over the institution puts it in quite a different light than I had seen it before. It certainly eliminates the need to go through External Affairs in our exchanges at that level.

Senator Bélisle: It is on your record.

[Traduction]

façon la nationalité du successeur du prélat. Cette question est toujours sans réponse dans mon esprit.

Je voulais aussi vous demander si nous avons obtenu l'opinion du ministère des Affaires extérieures à ce sujet.

La présidente: Pour quelle raison?

Le sénateur Doyle: Si je comprends bien la structure hiérarchique, on aboutit en fin de compte au Vatican, qui est un État que nous reconnaissons et avec lequel nous traitons. Je ne vois rien dans ce projet de loi qui demande à l'organisation de l'Opus Dei de faire autre chose que de respecter les lois du Canada, mais cet organisme représente, en fin de compte, un organisme étranger.

Je vais m'éloigner de ce point de vue extrême et poser la question suivante: Cet organisme relève-t-il d'un diocèse comme les autres groupes de l'Église catholique?

Le sénateur Hébert: Non.

Le sénateur Bélisle: Oui. S'il a un édifice, il relève de l'archevêque ou de l'évêque.

Le sénateur Doyle: Je n'ai jamais entendu parler de cet aspect. Si le bureau d'Ottawa relevait de l'archevêque d'Ottawa et donnait de temps à autre des ordres au prélat, j'en serais soulagé car on sentirait alors qu'il s'intègre à une grande structure que nous connaissons tràs bien et que nous respectons beaucoup.

Le sénateur Bélisle: Si vous examinez le compte rendu des délibérations, vous verrez que le révérend Haddock lui-même a fait cette déclaration.

Le sénateur Doyle: J'y étais ce jour-là, et ce n'est pas ainsi que j'ai interprété la déclaration, mais cela ne veut pas dire qu'il ne l'ait pas dit. Je ne l'ai peut-être pas entendu.

Le sénateur Bélisle: C'est ce qui est arrivé. J'aimerais revenir maintenant à ce que vous avez dit au sujet du ministère des Affaires extérieures.

Le sénateur Doyle: S'il y a un contrôle diocésain, il n'y a pas lieu de s'inquiéter d'un contrôle supérieur.

Le sénateur Bélisle: J'ai dit au cours de la dernière réunion que le nonce avait écrit au secrétaire d'État aux Affaires extérieures et qu'il était possible de voir cette lettre. Le ministère des Affaires extérieures a donné son plein accord.

J'aimerais souligner également que le révérend Haddock est arrivé au pays comme immigrant reçu en 1981 et qu'en octobre 1987, il avait satisfait à toutes les exigences et attendait d'obtenir son certificat de la Cour de la citoyenneté.

Le sénateur Doyle: C'est très bien, mais j'aimerais qu'on parle des nominations qui se prolongent. Quant à l'autre question, je pense que le contrôle diocésain, si l'on peut parler ainsi, sur l'institution donne une nouvelle situation très différente. Il est évident que l'on n'aurait plus besoin alors de passer par le ministère des Affaires extérieures dans les échanges à ce niveau.

Le sénateur Bélisle: C'est déjà prévu.

Senator Hébert: I do not wish to contradict my colleague, Senator Bélisle, but that is not the way I have read it in the documentation I have read. The Reverend Haddock has himself the status of a bishop, according to the church. He has the status of a bishop as if it were his own diocese. Opus Dei is a diocese that is above all of the others. That is why he relates directly to the Pope. He does not relate directly to any diocese. He may have said—I do not remember; we will check that that in certain matters he would ask the bishop, or report to the bishop, or something. We should read the testimony of Cardinal Hume of Great Britain. It is not that old. You may recall what he said about the difficulty for him, as a cardinal and a bishop, to keep in line the excesses of Opus Dei in his diocese. I personally know of some bishops in this country who would not want Opus Dei in their diocese if it were under their control. Why would they be so cautious about it?

Senator Cogger: I am trying to figure how we got into this debate in the first place. I don't know whether it has to do with anything.

Senator Doyle: I have been interested in this in order to satisfy my own feelings on how to vote. If we have an institution that is doing all kinds of things, if it is doing those things within a structure that I understand and know, then I can have some confidence about saying, "Go ahead." I do not have any trouble with, say, Knights of Columbus and other institutions within the church with which I am familiar, or with other churches in connection with other institutions.

Senator Cogger: No one is asking you to join.

Senator Doyle: No one is asking me to join. First, I am against the principle of sole. I find it very difficult to deal with the fact that one person should ever be a sole director of anything. I have become more curious about what is happening when, in this situation, it involves an organization about which I do not know a great deal. I want to know why one man can conduct charitable campaigns, raise money, own property, and do all those various things.

Senator Cogger: That's why we have this amendment.

The Chairman: Perhaps Mr. Caparros would like to clarify the matter on behalf of Senator Bélisle.

Senator Gigantès: Madam Chairman, may I first ask a question?

The Chairman: Yes.

Senator Gigantès: I remember quite clearly the beginning of this matter in the Senate chamber. We were told—I believe by Senator Bélisle, but I may be wrong—that the Regional Vicar was a man on his own and not subject to any other prelate in the country, that he was independent. That was my impression. It seems to have been the impression of Senator Hébert, and it was the impression of Senator Doyle. How did that impression arise? I had the same impression when I heard Dr. Caparros on the last occasion.

[Traduction]

Le sénateur Hébert: Je ne voudrais pas contredire mon collègue, le sénateur Bélisle, mais ce n'est pas de cette façon que i'ai compris cet aspect en lisant la documentation. Le révérend Haddock a lui-même le rang d'évêque, selon l'Église. Il a le rang d'évêque comme si c'était son propre diocèse. Opus Dei est un diocèse qui est au-dessous de tous les autres. C'est pourquoi il fait affaire directement avec le pape mais non pas avec les autres diocèses. Le révérend Haddock a peut-être dit, je ne m'en souviens pas mais nous vérifierons, que pour certaines questions, il interrogerait l'évêque, ou s'en remettrait à l'évêque, ou quelque chose du genre. Nous devrions lire le témoignage du cardinal Hume de Grande-Bretagne. Ce n'est pas si désuet. Vous vous rappellerez peut-être qu'il a dit qu'il lui était difficile, à titre de cardinal et d'évêque, d'empêcher les excès de l'Opus Dei dans son diocèse. Je connais personnellement des évêques au Canada qui ne voudront pas de l'Opus Dei dans leur diocèse même s'ils en assureraient le contrôle. Pourquoi une telle réticence?

Le sénateur Cogger: J'essaie de me souvenir comment nous en sommes venus à parler de cette question. Je ne sais pas si elle est pertinente.

Le sénateur Doyle: Je me suis intéressé à cette question pour ma propre satisfaction personnelle et savoir comment voter. Si nous avons une institution qui fait toutes sortes de choses, mais qu'elle agit au sein d'une structure que je comprends et connais, alors je peux dire avec une certaine confiance: «vous avez les coudées franches». Je ne me pose aucune question par exemple s'il s'agit des Chevaliers de Colomb ou d'autres institutions de l'Église que je connais bien, ou encore d'autres Églises qui interagissent avec d'autres institutions.

Le sénateur Cogger: Personne ne vous demande d'y adhérer.

Le sénateur Doyle: Personne ne me demande d'adhérer. Tout d'abord je suis contre le principe des corporations simples. Il m'est très difficile d'accepter qu'une personne dirige à elle seule quoi que ce soit. Ce que je suis curieux de savoir, par contre, c'est ce qui se passe quand, dans la situation qui nous préoccupe, il s'agit d'une organisation dont je ne connais pas grand chose. Je veux savoir pourquoi une seule personne peut organiser des campagnes de charité, prélever des fonds et être propriétaire de biens fonciers.

Le sénateur Cogger: C'est la raison pour laquelle nous avons cette modification.

La présidente: Monsieur Caparros aimerait peut-être préciser la question au nom du sénateur Bélisle.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, puis-je tout d'abord poser une question?

La présidente: Certainement.

Le sénateur Gigantès: Je me souviens très clairement de la façon dont on a commencé à débattre de cette affaire au Sénat. Je crois que c'est le sénateur Bélisle, mais je peux me tromper, qui nous avait dit que le vicaire régional était indépendant et nullement assujetti à un prélat du pays. C'est ce que j'avais compris. Il semble que c'est ce que le sénateur Hébert avait également compris, de même que le sénateur Doyle. Comment cela s'explique-t-il? C'est également ce que j'ai compris en écoutant M. Caparros la dernière fois.

The Chairman: Perhaps, Dr. Caparros, you can reply to the questions that have been raised.

Dr. Ernest Caparros, Legal Counsel to the Petitioner: Thank you, Madam Chairman. I think this matter is understandable, that it is not easy to understand a new institution. It is new, a first one. The prelature has a prelate who is the head and is in control. In every country there is a Regional Vicar representing the prelate who heads the members in the particular country. To that purpose the institution of the Regional Vicar is very similar, let us say, to the Episcopal vicar of a diocese.

The prelature cannot start any kind of work in any diocese, anywhere in the world without the previous authorization of the bishop. To open a first centre, the permission of the bishop is required. If the prelate wants to open a second centre the further permission of the bishop is required; and the bishop has the right to be fully informed and to visit each of the centres in the prelature.

If you ant to look at it on a different level, the bishop takes care of the general needs and the prelature is entrusted, within the Catholic Church, with certain specific activities of a pastoral nature. But without the authorization of the bishop, without fully reporting to the bishop in connection with whatever he wants to do—and the bishop can visit the centre—there is no possibility of anything being done. If there is a diocese where the bishop does not want Opus Dei, then Opus Dei will never be in that diocese. It is as simple as that.

Senator Doyle: So it is not improper for us, who receive letters from people who are against this particular piece of legislation, to say, "If you have a problem and you do not want Opus Dei, then write to your bishop. Take it up with your bishop. It is an internal matter within the church."

Dr. Caparros: That's right.

Senator Bélisle: All bishops in Canada are aware of and have received a copy of the letter and the bill. I did that personally.

Senator Doyle: I am not questioning that. I am saying that it would be proper procedure to say to a person, who is complaining: "If you have any objections, go to the bishop, because the bishop has the control. It is a matter of discipline within the church itself. It is something that we have been dealing with. It is not new."

The Chairman: Senator Gigantès, do you have another question?

Senator Gigantès: Yes, I do. If I understand the situation correctly, the Regional Vicar, in any bishopric in the country, is under the authority of the bishopric; is that correct?

Dr. Caparros: No. In some cases things can be black or white. When I teach my students, I say that in law there are a number of things that are grey, that most of them are grey. Here it is not a matter of being grey but a matter of nuances. The bishop has full authority in the diocese. The Regional Vicar is appointed by the prelate, not by the bishop, and the Regional Vicar acts juridically in a manner similar to that of the bishop but in an area different from that of the bishop. If he wants to start something in connection with Opus Dei in a

[Traduction]

La présidente: Monsieur Caparros, peut-être pouvez-vous répondre à ces questions.

M. Ernest Caparros, conseiller juridique du pétitionnaire: Je vous remercie, madame la présidente. Je sais qu'il n'est pas facile de comprendre les mécanismes d'une nouvelle institution qui est la première du genre. A la tête de la prélature se trouve un prélat. Dans chaque pays, un voicaire régional représente le prélat qui dirige les membres de ce pays. Dans ce sens, l'établissement du vicaire régional est très semblable par exemple à celui du vicaire épiscopal d'un diocèse.

La prélature ne peut commencer quelque œuvre que ce soit dans n'importe quel diocèse au monde, sans obtenir l'autorisation préalable de l'évêque. Avant d'ouvrir un centre ou si elle souhaite avoir un deuxième centre, la prélature doit d'abord obtenir l'autorisation de l'évêque; ce dernier a le droit d'être entièrement informé et de visiter chacun des centres de la prélature.

Vu d'un autre niveau, l'évêque s'occupe du fonctionnement général tandis que la prélature, au sein de l'Église catholique, est chargée d'activités pastorales précises. Toutefois, rien ne peut être fait sans l'autorisation de l'évêque dont tout dépend. L'évêque peut d'ailleurs visiter le centre. Si l'évêque décide de ne pas avoir d'Opus Dei dans son diocèse, il n'y en aura pas. C'est aussi simple que cela.

Le sénateur Doyle: Lorsque certains s'élèvent contre cette loi particulière, nous n'avons donc pas tout à fait tort de leur répondre: «Si vous avez un problème et si vous ne voulez pas d'Opus Dei, écrivez à votre évêque. Présentez-lui le problème. Il s'agit d'une affaire interne de l'église.»

M. Caparros: C'est exact.

Le sénateur Bélisle: Tous les évêques du Canada ont reçu une copie de la lettre et du projet de loi. Je les ai personnellement envoyés. Ils sont donc au courant.

Le sénateur Doyle: Je ne conteste rien de tout cela. Ce que je dis c'est qu'il est correct de dire à une personne qui se plaint: «Si vous trouvez quoi que ce soit à redire, adressez-vous à l'évêque, car c'est lui qui décide. Il s'agit d'une question de discipline au sein de l'église elle-même. Nous en avons déjà parlé, cela n'est pas nouveau.»

La présidente: Sénateur Gigantès, avez-vous une autre question à poser?

Le sénateur Gigantès: Oui. Si je comprends bien, le vicaire régional de tout évêché dans le pays relève de l'évêché; est-ce correct?

M. Caparros: Non. Dans certains cas, la situation est très claire. Je dis toujours à mes étudiants qu'il y a, en droit, un certain nombre de zones grises et que la plupart le sont. Il n'y a pas ici de zones grises ni de nuances. Dans le diocèse, c'est l'évêque qui détient tous les pouvoirs. Le vicaire régional est nommé par le prélat et non par l'évêque; sur le plan juridique, le vicaire régional agit un peu comme un évêque mais ses pouvoirs s'exercent dans d'autres domaines que ceux de l'évêque. S'il veut commencer quoi que ce soit qui se rapporte à l'Opus

particular diocese, he needs the permission of the bishop. For instance, if a bishop wants to entrust a parish to a priest of the prelature, there would have to be an agreement between the institution, which is the prelature of the Catholic Church, and the diocese. They will agree on that and the bishop will establish the conditions with regard to taking care of the parish, and, if the conditions are agreed to, the agreement is signed.

Senator Nurgitz: And if they do not agree, then it cannot be established.

Senator Gigantès: May I continue? I want to get to the bottom of this. I think this is very important. So you are saying that it is the bishop who has the superior authority.

Dr. Caparros: No. I am trying to clarify the issue.

The authority over the faithful of the diocese is the bishop's. The Regional Vicar has authority over members of the prelature at different level from that of the diocese. The relationship between the Regional Vicar and the bishop of a diocese is a relationship that is to some extent similar to and to some extent different from a bishop of a diocese to another bishop.

Senator Gigantès: But you are saying that the Regional Vicar cannot do anything in a bishopric without the authorization of the bishop of the bishopric.

Dr. Caparros: I have said that the Regional Vicar cannot open a centre without the authorization of the bishop, and that the bishop has the right to visit and to be informed of what is being done.

Senator Gigantès: So it does seem that the bishop has higher authority in his bishopric than the Regional Vicar. That is what I understand you to be saying to me.

So if the bishop—who has higher authority according to your explanation— can be satisfied with a provincial incorporation, why should the Regional Vicar, who has to get the bishop's permission in each bishopric, not get incorporated the same way as the bishop did. I do not understand the difference. I would like an explanation.

Senator Bélisle: Madam Chairman, in order to assist, let me quote from the proceedings of this committee of February 23, 1988 at page 57:23.

In answer to a question, Mr. Schratz stated:

Father Haddock mentioned in his statement that, for example, in order to sign a contract which is valid in civil law and in order to own the cemetery plots of its members the Prelature would have to have a civil corporation. You cannot own anything in a civil society without having a civil corporation. So, just to be able to function in any contract or ownership of property, no matter how small, this incorporation is required. The aim is certainly not to acquire large amounts of property; it is just to be able to protect oneself and to sign contracts.

That was all explained.

[Traduction]

Dei dans un diocèse particulier, il doit en demander l'autorisation à l'évêque. Par exemple, si un évêque veut confier une paroisse à un prêtre de la prélature, un accord doit être conclu entre l'institution, c'est-à-dire la prélature de l'Église catholique, et le diocèse. Les deux parties devront s'entendre sur ce point et l'évêque fixera les conditions relatives au fonctionnement de la paroisse. L'accord est signé lorsque les parties acceptent ces conditions.

Le sénateur Nurgitz: Si elles ne les acceptent pas, il ne peut y avoir d'accord.

Le sénateur Gigantès: Puis-je poursuivre? Je veux aller au fond de la question qui me semble très importante. Vous nous dites donc que c'est l'évêque qui détient l'autorité supérieure.

M. Caparros: Non. J'essaie d'éclaircir la situation.

L'évêque exerce son autorité sur les fidèles du diocèse. Le vicaire régional, quant à lui, exerce son autorité sur les membres de la prélature à un niveau différent de celui du diocèse. Les rapports entre le vicaire régional et l'évêque du diocèse sont, jusqu'à un certain point, semblables aux rapports d'évêque à évêque même s'ils restent différents par ailleurs.

Le sénateur Gigantès: Vous nous dites pourtant que le vicaire régional ne peut rien faire dans un évêché sans l'autorisation de l'évêque.

M. Caparros: J'ai dit que le vicaire régional ne peut pas ouvrir de centre sans l'autorisation de l'évêque et que l'évêque a le droit de visiter ce centre et d'être informé de ce qui se fait.

Le sénateur Gigantès: Il semble donc que l'évêque ait davantage d'autorité dans son évêché que le vicaire régional. C'est ce que je comprends d'après ce que vous dites.

Donc si l'évêque—qui a plus d'autorité d'après ce que vous dites—peut accepter une constitution provinciale, pourquoi le vicaire régional, qui doit obtenir l'autorisation de l'évêque dans chaque évêché, ne serait-il pas constitué en personne morale de la même façon que l'évêque? Je ne comprends pas la différence et aimerais avoir des explications à ce sujet.

Le sénateur Bélisle: Madame la présidente, permettez-moi de citer une partie des délibérations de ce Comité le 23 février 1988 (page 57:23).

M. Schratz avait répondu à une question de la façon suivante:

M. Schratz: Le Révérend Haddock a indiqué dans sa déclaration que pour qu'un contrat soit valide, selon le droit civil, et pour se porter acquéreur des lots que les membres possèdent dans les cimetières, la Prélature devrait être constituée en corporation civile. On ne peut rien détenir dans une société organisée sans être constitué en société civile. Donc, ne serait-ce que pour passer un contrat ou se porter acquéreur d'un bien aussi minime soit-il, il faut être constitué en corporation. Le but visé n'est sûrement pas d'acquérir beaucoup de biens, mais uniquement de se protéger et de se donner la possibilité de signer des contrats.

Tout était bien expliqué.

Senator Hébert: What you have just said is almost proof that this special law is not necessary for Opus Dei to function.

I remember that evidence very well. This local bishop for all Opus Dei in Canada is telling us that one of the reasons he wants this special bill is so that he may be able to buy a plot for a deceased member of Opus Dei.

Senator Bélisle: Or any property.

Senator Hébert: Or any property; but the fact is that the properties that are used by Opus Dei in Montreal, Toronto and elsewhere in this country are valued in the millions of dollars. The buildings they use to teach and indoctrinate our young people are worth millions of dollars and are owned by local provincial organizations controlled by Opus Dei; and that is the way they function around the world. They do not function as Opus Dei Incorporated; they function under different names. They do not use the same name in Quebec as they use in Ontario.

Father Haddock told me, when I asked him how long Opus Dei had been here, that it had been here for 30 years. I asked him if Opus Dei was functioning. He said it was functioning. I asked him if it was going well and he said it was going very well. I asked him if he was increasing the membership of Opus Dei and he said that he was. I asked if he had properties and he said that Opus Dei had but that they were not his. I asked him if he had property that belonged to a corporation incorporated by Opus Dei and he said he did. I asked him if he had access to young people in order to indoctrinate them and he said he had. I then said "What the hell are you asking us for this for, just to buy a cemetery plot?" They have all they need to function in Quebec, Ontario and in British Columbia. Why should we go out of our way and discuss this for hours and give special benediction to this organization? This is a cult inside the church and is, in fact, being discussed by the Catholic church. Why should we give them some kind of certificate of excellence or importance?

The Chairman: Senator Hébert, I do believe we have to confine ourselves to the legal questions here and to the concerns that we may have as an arm of Parliament. I am deciding whether—

Senator Hébert: Well, we certainly will not vote otherwise other than *in camera*, to be sure. Perhaps we should meet *in camera* now.

Senator Gigantès: Madam Chairman, an honest divergence of opinion as to what we were originally told about the authority of the Regional Vicar, compared to the authority of the bishop, has arisen. I am very confused as to whether he is the equal of the bishop or under the bishop, and if he is under the bishop, that is a different issue. Why then not follow the example of the bishop and get incorporated.

I would like our staff to get the relevant extracts from the testimony and show that to us before we proceed further.

The Chairman: Senator Gigantès, we have had several months to read through all of this material. I simply cannot

[Traduction]

Le sénateur Hébert: Ce que vous venez de dire prouve pratiquement que cette loi particulière n'est pas indispensable au fonctionnement d'Opus Dei.

Je me souviens très bien de ce témoignage. Cet évêque local pour tous les Opus Dei du Canada nous dit en fait qu'il souhaite l'adoption de ce projet de loi pour pouvoir acheter des lots pour les membres décédés de l'Opus Dei.

Le sénateur Bélisle: Ou tout autre bien.

Le sénateur Hébert: Ou tout autre bien. Le fait est cependant que la valeur des biens utilisés par l'Opus Dei à Montréal, à Toronto et ailleurs dans notre pays est estimée dans les millions de dollars. Les édifices où ils enseignent et endoctrinent nos jeunes gens valent des millions de dollars et appartiennent à des organismes provinciaux locaux contrôlés par l'Opus Dei. C'est ainsi qu'ils fonctionnent dans le monde entier. Ils ne fonctionnent pas comme Opus Dei Incorporé; ils fonctionnent sous divers noms. Ils ne portent pas le même nom au Québec et en Ontario.

Le Révérend Haddock a dit que l'Opus Dei existait au Canada depuis 30 ans. Je lui ai demandé si l'Opus Dei fonctionnait. Il m'a dit que oui. Je lui ai demandé si l'Opus Dei fonctionnait bien et il m'a dit que oui, très bien. Je lui ai demandé si le nombre des membres de l'Opus Dei augmentait et il m'a dit que c'était le cas. Je lui ai demandé s'il avait des biens et il m'a répondu que l'Opus Dei en avait, mais que ce n'était pas des biens à lui. Je lui ai demandé s'il avait des biens appartenant à une société constituée par l'Opus Dei et il m'a dit que oui. Je lui ai demandé s'il pouvait recruter des jeunes gens pour les endoctriner et il m'a dit que oui. Je lui ai alors demandé «pourquoi voulez-vous être constitué en personne morale? Est-ce simplement pour acheter des lots de cimetière?» L'Opus Dei a tout ce dont il a besoin pour fonctionner au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. Pourquoi faut-il en discuter pendant des heures et donner notre bénédiction à cette organisation? Il ne s'agit que d'un culte, qui fait d'ailleurs l'objet de débats au sein de l'Église catholique. Pourquoi faudrait-il en reconnaître l'excellence ou l'importance?

La présidente: Sénateur Hébert, je crois que nous devons nous limiter aux questions juridiques ainsi qu'aux préoccupations que nous pourrions avoir à titre de service du Parlement. Je me demande si ...

Le sénateur Hébert: Nous ne pourrons certainement pas voter autrement qu'à huis clos. Peut-être devrions-nous maintenant poursuivre la séance à huis clos.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, nous ne sommes pas vraiment d'accord quant à ce que l'on nous avait dit au sujet de l'autorité du vicaire régional par rapport à l'autorité de l'évêque. Je ne sais vraiment pas s'il est l'égal de l'évêque ou s'il relève de lui. S'il relève de l'évêque, la question est toute autre. Pourquoi alors ne pas suivre l'exemple de l'évêque et se constituer en personne morale?

J'aimerais que notre personnel relève les extraits pertinents des témoignages avant de poursuivre.

La présidente: Sénateur Gigantès, nous avons eu plusieurs mois pour lire toute cette documentation. Demander au per-

justify asking the staff to go back and compile extractions from the testimony. There is a mound of material, and that has been at your disposal.

Senator Cogger: Madam Chairman, I would like to move that we proceed to a vote. If you are requested by other senators to hold that vote *in camera*, I have no difficulty with that. I also have no difficulty with voting in a public meeting.

The Chairman: We normally hold votes in public.

May I, for my own information before we proceed to that, ask Mr. Viets a question.

Senator Bélisle drew our attention to the proceedings of February 23, 1988. I had asked some questions with regard to accountability. My recollection is that some of those questions have not been answered. Those questions have emerged again indirectly.

In accounting procedures—I think this is one of the questions in the minds of the members of the committee—because of the way Opus Dei appears to operate, the properties it occupies at the moment are now in the names of other organizations, not in the name of Opus Dei itself. Therefore, it might be a little difficult to actually determine what are the assets of the corporation. In normal accounting procedures that you would foresee would be necessary under this, would Opus Dei be required to set out the properties it occupies, whether rental or otherwise and to specify that in its accounting documents? If it is to go beyond that and ask for charitable status which I gather it is intending to do. Would all that information have to be part of the accounting or auditing documents?

Mr. Viets: Madam Chairman, the financial statements would show the assets, which would include ownership of buildings and long-term leases. The rental paid would show as an annual expense. I have to ask Senator Bélisle whether it would show on the books of the Regional Vicarage or whether it would show on the books of Opus Dei.

Senator Bélisle: It would show in the books of the Regional Vicar.

Mr. Viets: That is my understanding. With the financial records prepared in accordance with the amendment that was put in today, it would show buildings they owned in Canada.

The Chairman: And only long-term rentals? For instance, if a member, through a numbered company, gave Opus Dei the use of a building rent-free, does that kind of benefit have to be shown under our present auditing principles?

Mr. Viets: There is the auditing problem which I cannot address and also the taxation problem, whether in a normal tax paying corporation that would have to be disclosed as a form of revenue. I think it would show as a footnote in the financial statements.

The Chairman: I think the essential element here is that the audits will be made available to the public so that if any person has any question as to the fullness of the information that is

[Traduction]

sonnel de compiler des extraits des témoignages ne peut être justifié. Vous avez eu toute cette documentation à votre disposition.

Le sénateur Cogger: Madame la présidente, j'aimerais proposer que l'on passe au vote. Peu m'importe si d'autres sénateurs vous demandent de procéder à ce vote à huis clos. Peu m'importe aussi que l'on vote en public.

La présidente: Nous votons en général en public.

Je voudrais, avant de passer au vote, poser une question à M. Viets, pour ma propre gouverne.

Le sénateur Bélisle a attiré notre attention sur les délibérations du 23 février 1988. J'avais alors posé quelques questions au sujet de la responsabilité. Si je me souviens bien, certaines n'ont pas reçu de réponses et reviennent indirectement sur le tapis.

La question des méthodes comptables me semble être une de celles que se posent les membres du Comité—en raison de la façon dont l'Opus Dei semble fonctionner. Les biens qu'il occupe pour le moment sont inscrits sous le nom d'autres organisations et non pas sous son nom. Par conséquent, il risque d'être difficile de déterminer l'actif de la société. Selon les méthodes comptables normales que vous jugez nécessaires dans les circonstances. Est-ce que l'Opus Dei serait tenu d'indiquer les installations qu'il occupe, en les louant ou autrement, et de le préciser dans ses pièces comptables? Si l'Opus Dei va plus loin et demande le statut d'œuvre de charité, ce qu'il semble avoir l'intention de faire, toutes ces données devront-elles toutes figurer dans les pièces comptables ou dans les documents de vérification?

M. Viets: Madame la présidente, les états financiers montreraient les éléments d'actif qui comprendraient la propriété de bâtiments et les baux à long terme. Les locations payées seraient présentées comme des frais annuels. Je dois demander au sénateur Bélisle si ces données figureraient dans les livres de comptes du vicaire régional ou dans ceux de l'Opus Dei.

Le sénateur Bélisle: Elles figureraient dans les livres de comptes du vicaire régional.

M. Viets: C'est ce que je pensais. Si les états financiers étaient préparés conformément à la modification présentée aujourd'hui, ils indiqueraient les bâtiments dont ils sont propriétaires au Canada.

La présidente: Seulement les locations à long terme? Par exemple, si un membre laissait à l'Opus Dei, par l'entremise d'une société à nom numérique, l'usage d'un bâtiment sans frais de location, faudrait-il, suivant nos principes actuels de vérification que ce genre de bénéfice paraisse dans les livres?

M. Viets: Il s'agit là de la question de la vérification à laquelle je ne peux répondre ainsi que de la question de l'impôt, à savoir si, dans le cas d'une société payant normalement ses impôts, cela devrait être déclaré comme forme de revenu. Je pense que cela paraîtrait dans les états financiers sous forme de note explicative.

La présidente: À mon avis, ce qui compte vraiment c'est que le public aura accès aux vérifications; par ailleurs, toute

disclosed, it can then be brought to the attention of the appropriate people.

Senator Gigantès: Madam Chairman, on your point, what happens if the Regional Vicar continues the present practice whereby he or his organization has the use of various properties which belong to other individuals or corporations, and does not have to show them with his books since this is a non-profit organization? The statement of assets would be empty. They would have assets that they would be using, but because they are registered under various numbered corporations, the public accounting we are talking about will not give a true picture of what Opus Dei has. Is that not a possibility, sir?

Mr. Viets: It depends on the accounting standards and I do not know what is required under existing and proposed standards. It may be that some of those buildings will be turned over to the Regional Vicarage on incorporation. Even if they are to continue as a rent-free use, I do not know whether the present accounting requirements would require that disclosure. I think normally a footnote would disclose it.

Senator Gigantès: Should we not know that before we decide?

Senator Nurgitz: Is the Office of the Governor General a corporation sole?

Mr. Viets: Yes, I believe it is.

The Chairman: By statute, and then they write into the statute.

Senator Nurgitz: This would be a corporation sole by statute.

The Chairman: Yes.

Senator Nurgitz: If this bill passed, what would be the difference of this bill—and this is serious question—and the establishment of the corporation sole of the Governor General?

Mr. Viets: I am not an expert on corporations sole, but I would think it should be the same.

Senator Nurgitz: I suppose the Governor General corporation sole and the other 20 corporations sole do not file financial statements. Would we not now be setting a precedent to have this kind of financial disclosure?

Mr. Viets: This is the first bill I know of where it has been so specifically set out, but I am not familiar with all the other ones.

The Chairman: I believe you are right. Is that true, Mr. du Plessis?

Mr. du Plessis: That is correct.

Senator Gigantès: Senator Nurgitz, do you mean to say that the Governor General's office does not come under the Public Service Accounting Act whatsoever?

Senator Nurgitz: Seriously, Senator Gigantès—

[Traduction]

demande relative aux renseignements divulgués devra être présentée aux autorités compétentes.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, que se passet-il alors si le vicaire régional ou son organisation continue à jouir de divers biens qui appartiennent à d'autres personnes ou d'autres sociétés, sans pour autant avoir à les indiquer dans ses livres comptables, puisqu'il s'agit d'une organisation sans but lucratif? Dans le relevé des actifs, il n'y aurait rien. Ils auraient donc des éléments d'actif dont ils bénéficieraient et qui seraient inscrits sous diverses sociétés à nom numérique. Les comptes publics dont nous parlons n'indiqueraient donc pas fidèlement les possessions de l'Opus Dei. N'est-ce pas là une possibilité, Monsieur?

M. Viets: Cela dépend des normes de comptabilité et je ne sais pas ce qu'exigent les normes actuelles et proposées. Il se peut que certains de ces bâtiments soient transférés au vicaire régional au moment de sa constitution en personne morale. Même si l'Opus Dei continue à en jouir sans payer de loyer, je ne sais pas si, en vertu des méthodes actuelles de comptabilité, il faudrait les divulguer. Normalement, une note explicative l'indiquerait.

Le sénateur Gigantès: Ne faudrait-il pas le savoir avant de prendre une décision?

Le sénateur Nurgitz: La charge du gouverneur général estelle une corporation simple?

M. Viets: Je crois que oui.

La présidente: Par statut qu'elle approuve elle-même.

Le sénateur Nurgitz: Il s'agirait d'une corporation simple par statut.

La présidente: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Si cette loi était adoptée, quelle serait la différence entre ce projet de loi—il s'agit là d'une grave question—et la création d'une corporation simple du gouverneur général?

M. Viets: Je ne suis pas expert en matière de corporations simples, mais cela reviendrait au même, je pense.

Le sénateur Nurgitz: Je suppose que la corporation simple du gouverneur général et les 20 autres corporations simples ne remplissent pas d'états financiers. N'allons-nous pas créer un précédent en demandant ce genre de divulgation de renseignements financiers?

M. Viets: Il s'agit du premier projet de loi que je connaisse où cela soit précisé, mais je ne les connais pas tous.

La présidente: Je crois que vous avez raison. N'est-ce pas monsieur du Plessis?

M. du Plessis: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Sénateur Nurgitz, voulez-vous dire que la charge de gouverneur général ne tombe d'aucune façon sous le coup de la Loi sur l'administration financière?

Le sénateur Nurgitz: Sérieusement, sénateur Gigantès.

Senator Gigantès: I am asking a serious question also. A Governor General could defraud the public of the funds put at the disposal of the Governor General, and we would have no way of knowing.

Senator Nurgitz: I was a little concerned when we were having an earlier discussion about financial disclosure and about a problem that was raised a long time ago about the village you are from. Whatever we do to put safeguards into bills does not preclude dishonest people from operating. We have other laws which say if you steal you go to jail. We have to rely on those laws also. This is a serious comment.

You try and establish as many safeguards as you can to try to keep people honest. However, we have 11,500 males in federal institutions. They have all committed crimes for which they are serving a sentence of greater than two years. That tells you that, notwithstanding all the good rules we have, people break the law.

I am assuming that the corporation sole for the Governor General is for the holding of title to Rideau Hall and things such as that. Otherwise, there are other forms of accounting. I see Mr. du Plessis is half in agreement, because we are both not really sure, but that would make sense. It would be for the purpose of holding lands.

Mr. Viets: Senator Nurgitz, I know that there is a comptroller in Government House who keeps track of things. I do not know whether his report goes to the Governor General or whether it goes to some other agency.

The Chairman: I have the entire act before me incorporating the Governor General as a corporation sole. It consists of one page. Mr. du Plessis tells me that there is another corporation sole that took even less space in which to be incorporated. The act says nothing more than the usual provisions to incorporate it. There is one paragraph about the Governor General's salary, which will be fixed. The salary is payable out of the consolidated revenue fund and forms a charge thereon. That is it.

Senator Nurgitz: There are no other expenses?

The Chairman: No.

Senator Nurgitz: We are trying to see if there is anything she could do—and this is a serious question—for which it is later too late.

The Chairman: We would have to look into this because she or he, as the case may be, is the corporation sole, and this fixes the salary. Obviously, there is another provision elsewhere that looks after the operation of the office of the Governor General. It must come under some other provisions and statutes.

Senator Doyle: There is nothing in the act about her right to close Rideau Park to the public?

The Chairman: None whatsoever.

Senator Gigantès: Nor selling it?

Senator Nurgitz: There is a point.'

Senator Hébert: You mentioned a moment ago that we do not have enough time to check one point that seems to bother a

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: Mais, je suis sérieux. Un gouverneur général peut frauder le public sur les fonds mis à sa disposition, et nous n'aurions aucun moyen de le savoir.

Le sénateur Nurgitz: J'étais quelque peu inquiet lorsque nous avons parlé de présentation de renseignements financiers et du problème soulevé il y a longtemps à propos de votre village natal. Toutes les mesures de protection du monde n'empêcheront pas les gens malhonnêtes de perpétrer leurs méfaits. Nous avons des lois qui disent que quiconque vole ira en prison. Nous devons donc nous appuyer sur ces lois également. C'est un sérieux problème.

On a beau prévoir toutes les mesures de protection possibles pour inciter les gens à l'honnêteté, il n'en demeure pas moins que les établissements carcéraux fédéraux comptent 11 500 détenus qui ont tous commis des crimes pour lesquels ils purgent une peine de plus de deux ans. On voit donc qu'en dépit de tous les règlements il y aura toujours des contrevenants.

Je présume que la constitution du gouverneur général en corporation simple sert à la gestion de Rideau Hall ou à des fins semblables. Autrement, il existe d'autres formes de comptabilité. Je vois que M. du Plessis est en partie d'accord parce que nous ne sommes pas tous les deux certains, mais que cela semble plausible. La corporation simple servirait à la gestion de biens immobiliers.

M. Viets: Sénateur Nurgitz, je sais qu'il y a un contrôleur à la résidence du gouverneur général qui s'occupe de ces choseslà. Je ne sais pas s'il fait son rapport au gouverneur général ou à un autre organisme.

La présidente: J'ai devant moi le texte de loi en entier constituant le gouverneur général en corporation simple. Il paraît sur une seule page. M. du Plessis me dit qu'il existe une autre corporation simple pour laquelle le texte de constitution était encore plus court. Le projet de loi ne dit rien de plus que l'habituel libellé. Il y a un alinéa à propos du traitement du gouverneur général qui est fixé et versé à même le Fonds du revenu consolidé. C'est tout.

Le sénateur Nurgitz: Il n'y a pas d'autres dépenses?

La présidente: Non.

Le sénateur Nurgitz: Nous essayons de savoir si le gouverneur général pourrait—et c'est une question sérieuse—faire une transaction qui serait regrettable plus tard.

La présidente: Nous devons considérer cette question parce que le gouverneur général est la corporation simple qui fixe son traitement. Évidemment, il existe d'autres dispositions sur le fonctionnement de la charge de gouverneur général, qui doit être régie par d'autres dispositions et lois.

Le sénateur Doyle: La Loi accorde-t-elle le droit au gouverneur général de fermer ses terrains au public?

La présidente: Non.

Le sénateur Gigantès: Ni de les mettre en vente?

Le sénateur Nurgitz: Bonne question!

Le sénateur Hébert: Vous avez mentionné il y a un moment que nous n'avons pas suffisamment de temps pour vérifier un

few members of the committee—Senator Doyle, Senator Gigantès and myself—and that is the respective authority of a bishop on a prelate of this sort. I do not think that means that we have to dig into the massive pile of documents that we have obtained since the beginning of these hearings. It would be very simple to find out through the Conference of Bishops. They should know, and that would be just one telephone call or one letter. That would not be a mountain of research.

If it is important for a number of members of this committee, I would think we should at least wait until we do that. I know some of us are sick and tired of this whole business, and I am one, but what is the hurry? They have eternity before them.

The Chairman: May I have the opinion of other members of the committee?

Senator Nurgitz: Madam Chairman, again we get back to the question that I know deeply concerns Senator Hébert, and that is the question of the theology on certain matters. I do not want Senator Hébert to mistake what my view is. We are told by our legal people that this bill complies, plus. Unfortunately, if another religious group, or another group, came forward and complied in every respect with what it takes to make an application, then we may well have to grant it. That is where we are really differing.

I hold no grief for this group as opposed to another. I hear these discussions about where a bishop fits in and where he does not fit in. I do not even know any bishops.

Senator Hébert: I can introduce you to a few.

Senator Nurgitz: I know, but I am not anxious to meet any.

Senator Doyle: I feel the same way about vice-presidents.

Senator Nurgitz: In any event, I think this is a legal matter. I would like to persuade the chairman that for us to get into these other matters is almost, on a point of order, out of order.

The Chairman: Perhaps I could put one question to Dr. Caparros, and then I believe we should proceed with the vote.

Dr. Caparros, you were careful to say that the bishop would have to give permission for the representative of Opus Dei to move into a particular diocese, and that the bishop would have the power to go in and look at the residences. You did not say that the bishop could in any way influence or overrule the decisions that come within the purview of the prelate. In other words, are you saying in that respect, as with the example you gave, that they occupy almost equal positions as to their functions, and that does not include the real estate they occupy?

Dr. Caparros: Madam Chairman, to understand, I think we have to look at the situation in the Catholic church where a diocese is normally territorial, such as the Diocese of Ottawa. Then there are other times where there is entrusted to an ecclesiastical authority a jurisdiction for other reasons. For example, here in Canada, you have to some extent the overlap-

[Traduction]

point qui semble inquiéter quelques membres du Comité—le sénateur Doyle, le sénateur Gigantès et moi-même—et qui concerne les pouvoirs d'un évêque sur une prélature de ce genre. Je ne crois pas qu'il faudra passer au crible tous les documents que nous avons obtenus depuis le début des audiences. Il serait beaucoup plus simple de communiquer avec la Conférence des évêques, qui devrait être au courant. Il suffirait de téléphoner ou d'écrire. Cela n'exigerait pas énormément de recherche.

Si cette question est importante pour un certain nombre de membre du Comité, j'estime qu'il conviendrait d'attendre d'avoir ce renseignement. Certains d'entre nous en ont assez de toute cette histoire, et j'en suis, mais pourquoi se presser? Nous avons l'éternité devant nous.

La présidente: Pourrais-je avoir le point de vue d'autres membres du Comité?

Le sénateur Nurgitz: Madame la présidente, nous revenons encore au point qui préoccupe beaucoup le sénateur Hébert, c'est-à-dire le problème d'ordre théologique. Je ne veux pas que le sénateur se méprenne sur mon point de vue. Nos conseillers juridiques nous ont dit que ce projet de loi est conforme, voire plus que conforme aux exigences prévues. Malheureusement, si un autre groupe religieux se présente et que sa demande soit conforme en tous points, nous n'aurions alors pas d'autres choix que d'accéder à sa demande. C'est là où nous différons d'opinion.

Je n'ai rien contre ce groupe. J'entends parler de ce qu'un évêque peut faire et de ce qu'il ne peut pas faire. Je ne connais même pas d'évêque.

Le sénateur Hébert: Je peux vous en présenter quelques-uns.

Le sénateur Nurgitz: Je sais, mais je ne tiens pas particulièrement à en rencontrer.

Le sénateur Doyle: Et je ne tiens pas particulièrement à rencontrer des vice-présidents.

Le sénateur Nurgitz: De toute façon, je crois que c'est une question d'ordre juridique. Madame la présidente, ne croyezvous pas que de parler de ces questions, du point de vue du Règlement, n'est pas de notre ressort?

La présidente: Je pourrais peut-être poser une question à M. Caparros, après quoi nous pourrions passer au vote.

Monsieur Caparros, vous avez bien expliqué que l'évêque devrait donner la permission au représentant d'Opus Dei de s'installer dans un diocèse et qu'il aurait le droit de visiter les résidences de ce dernier. Vous n'avez pas dit que l'évêque aurait le pouvoir d'influer sur les décisions qui sont du ressort de la prélature ou de les renverser. En d'autres mots, voulezvous dire qu'en cette matière, comme dans l'exemple que vous avez donné, ces deux personnes occupent des postes presque égaux quant à leurs fonctions?

M. Caparros: Madame la présidente, pour comprendre cette question, il faut se reporter à la situation de l'Église catholique au sein de laquelle un diocèse correspond normalement à un territoire, comme le diocèse d'Ottawa. Il arrive que l'on confère une compétence à une autorité ecclésiastique pour d'autres raisons. Par exemple, ici au Canada, il y a, dans une

ping jurisdiction of the Bishop for the Ukrainians, who is in the Catholic Church, and the Bishop of the Diocese of Toronto, who is also in the Catholic Church. In the case of Opus Dei, the difference is that Opus Dei has to ask the permission of the bishop of the diocese to start working in the diocese. Each one has a certain field of competency where one or the other is competent and one cannot influence or interfere with the other. However, in the case of the bishop of the diocese, he can perfectly well indicate to the regional vicar or to whoever is there representing Opus Dei, "Well, I would like you to do the thing this way or this other way," and the normal situation is that Opus Dei will obey those indications.

The Chairman: Thank you. Honourable senators, we will now proceed to a vote on this matter.

Senator Hébert: Madam Chairman, I would like to have this vote *in camera* because I may have a remark to make before the vote that I think should be *in camera*, but if you say I am out of order, then I will obey your rules.

The Chairman: It is up to the committee to decide whether it wishes to be *in camera*.

Senator Nurgitz: What is our practice? If you tell us our practice, then that is what we will do.

The Chairman: It is in public and we normally go in camera if we are discussing a report, the formulation of a report or something similar.

Senator Hébert: We are almost doing exactly that if we vote. It is our report.

The Chairman: No. It is our practice, Senator Hébert, to take the vote on clauses on a clause-by-clause vote.

Honourable senators, shall clause 1 be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Hébert: On division.

The Chairman: Yes. That is quite all right.

Shall clause 2 be adopted? **Hon. Senators:** Agreed.

The Chairman: Shall clause 3 be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 4 be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 5 be adopted?

Hon. Senators: Agreed.
Senator Hébert: On division.

The Chairman: Shall clause 6, as amended, be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Hébert: On division.

The Chairman: Shall clause 7, as amended, be adopted?

Hon. Senators: Agreed.
Senator Hébert: On division.

[Traduction]

certaine mesure, chevauchement des compétences de l'évêque des Ukrainiens, qui est de l'Église catholique, et de l'évêque du diocèse de Toronto, qui est aussi de l'Église catholique. Dans le cas d'Opus Dei, la différence réside dans le fait que ses représentants doivent demander la permission à l'évêque du diocèse avant de s'y établir. Chacun d'entre eux a un champ de compétence précis et exclusif. Cependant, dans le cas de l'évêque d'un diocèse, ce dernier peut très bien dire au vicaire régional ou à quiconque représente l'Opus Dei: J'aimerais que vous fassiez telle ou telle chose de telle ou telle façon. Et, normalement, l'Opus Dei s'y conformera.

La présidente: Je vous remercie. Honorables sénateurs, nous allons maintenant passer au vote sur cette question.

Le sénateur Hébert: Madame la présidente, je voudrais que nous votions à huis clos parce que j'aimerais faire une remarque à huis clos. Cependant, si vous dites que ma demande est irrecevable, je me conformerai au Règlement.

La présidente: Il appartient au Comité de décider s'il veut siéger à huis clos.

Le sénateur Nurgitz: Dites-nous quelle est notre pratique et nous le ferons.

La présidente: Nos séances sont publiques, mais nous siégeons à huis clos si nous discutons d'un rapport, de la formulation d'un rapport ou de questions semblables.

Le sénateur Hébert: C'est pratiquement ce que nous faisons en votant. C'est en quelque sorte notre rapport.

La présidente: Non, notre pratique, sénateur Hébert, est de voter sur chaque clause prise individuellement.

Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour adopter la clause 1?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Hébert: Avec dissidence.

La présidente: Oui. C'est parfait.

Êtes-vous d'accord pour adopter la clause 2?

Des voix: D'accord.

La présidente: Êtes-vous d'accord pour adopter la clause 3?

Des voix: D'accord.

La présidente: Êtes-vous d'accord pour adopter la clause 4?

Des voix: D'accord.

La présidente: Êtes-vous d'accord pour adopter la clause 5?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Hébert: Avec dissidence.

La présidente: Êtes-vous d'accord pour adopter la clause 6, dans sa version modifiée?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Hébert: Avec dissidence.

La présidente: Êtes-vous d'accord pour adopter la clause 7, dans sa version modifiée?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Hébert: Avec dissidence.

The Chairman: Shall clause 8 be adopted?

Hon. Senators: Agreed.
Senator Hébert: On division.

The Chairman: Shall the preamble be adopted?

Hon. Senators: Agreed.
Senator Hébert: On division.

The Chairman: Shall the title be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, I have a recommendation which I believe we have discussed at previous meetings that we could incorporate into our report in the Senate, if you so agree. I will read what has been suggested. I may also say that I think that Mr. Viets has seen this draft and feels that it is adequate for our purposes.

We strongly recommend that the Government proceed immediately with legislation to provide a modern statutory scheme for the incorporation of non-profit corporations, including provision for "corporations sole" in the case of religious institutions.

Would you agree that that recommendation be included?

Hon. Senators: Yes.

Senator Hébert: Bill C-10, you mean?

The Chairman: I think we would include a preamble to that to say why we feel it is necessary.

Senator Nurgitz: Could we set up a motion that this recommendation be included with the message that will be sent to the other place?

Mr. Paul Bélisle, Clerk of the Committee: The bill did not come from the House of Commons.

The Chairman: It is our bill. Mr. Bélisle: It is a Senate bill.

Senator Nurgitz: Yes.

The Chairman: So it will be included. We will have to include it.

Mr. Bélisle: I see what you are getting at.

Senator Nurgitz: The point I am making is that if we pass this recommendation, all that goes to the House of Commons is the bill. How do we make this point?

The Chairman: I believe we have to send a message separately.

Mr. Bélisle: I will see to the procedure on that.

Senator Nurgitz: All right.

The Chairman: And see that it is done.

Senator Nurgitz: Would you assume that a motion has been made that that kind of message be sent, if it is required?

The Chairman: Yes. Thank you.

[Traduction]

La présidente: Êtes-vous d'accord pour adopter la clause 8?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Hébert: Avec dissidence.

La présidente: Êtes-vous d'accord pour adopter le préam-

Des voix: D'accord.

Le sénateur Hébert: Avec dissidence.

La présidente: Êtes-vous d'accord pour adopter le titre?

Des voix: D'accord.

La présidente: Honorables sénateurs, j'ai une recommandation dont nous avons parlé, je crois, lors de séances précédentes, et que nous pourrions inclure dans notre rapport au Sénat, si vous êtes d'accord. La recommandation se lit comme suit. J'aimerais également ajouter que M. Viets en a pris connaissance et qu'il croit qu'elle est suffisante aux fins pour lesquelles elle est destinée.

Nous recommandons fortement que le gouvernement dépose immédiatement un projet de loi prévoyant un régime légal moderne en vue de la constitution de corporations sans but lucratif, y compris une disposition en vue de la constitution de «corporations simples» dans le cas d'institutions religieuses.

Êtes-vous d'accord que nous versions cette recommandation au rapport?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Hébert: Vous voulez dire le projet de loi C-10?

La présidente: Je crois que nous y inclurions un préambule pour dire pourquoi nous croyons que c'est nécessaire.

Le sénateur Nurgitz: Pourrions-nous faire une motion portant que cette recommandation soit incluse dans le message que nous adresserons à la Chambre?

M. Paul Bélisle, greffier du Comité: Le projet de loi ne vient pas de la Chambre des communes.

La présidente: C'est un de nos projets de loi.

M. Bélisle: C'est un projet de loi du Sénat.

Le sénateur Nurgitz: Oui.

La présidente: Elle y sera donc incluse. Nous devrons l'incorporer.

M. Bélisle: Je vois où vous voulez en venir.

Le sénateur Nurgitz: Le fait est que si nous adoptons cette recommandation, c'est seulement le projet de loi qui sera étudié par la Chambre des communes. Comment leur faire connaître la recommandation?

La présidente: Je crois que nous devrons lui envoyer un message séparément.

M. Bélisle: Je verrai ce qu'il faut faire à ce sujet.

Le sénateur Nurgitz: Très bien.

La présidente: Et voir à ce que ce soit fait.

Le sénateur Nurgitz: Présumeriez-vous qu'une motion a été faite pour que ce genre de message soit envoyé, s'il est requis?

La présidente: Oui. Je vous remercie.

Senator Cogger: I take it that the message will not be sent on division?

Senator Hébert: No. It is agreed upon.

The Chairman: We all agreed on that. Thank you, honourable senators.

Senator Hébert: We did not vote on the main bill. We voted on amendments; but what about the bill as amended?

The Chairman: Carried on division.

Senator Hébert: On division. The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Je présume que ce message ne sera pas envoyé avec dissidence?

Le sénateur Hébert: Non. Il est adopté.

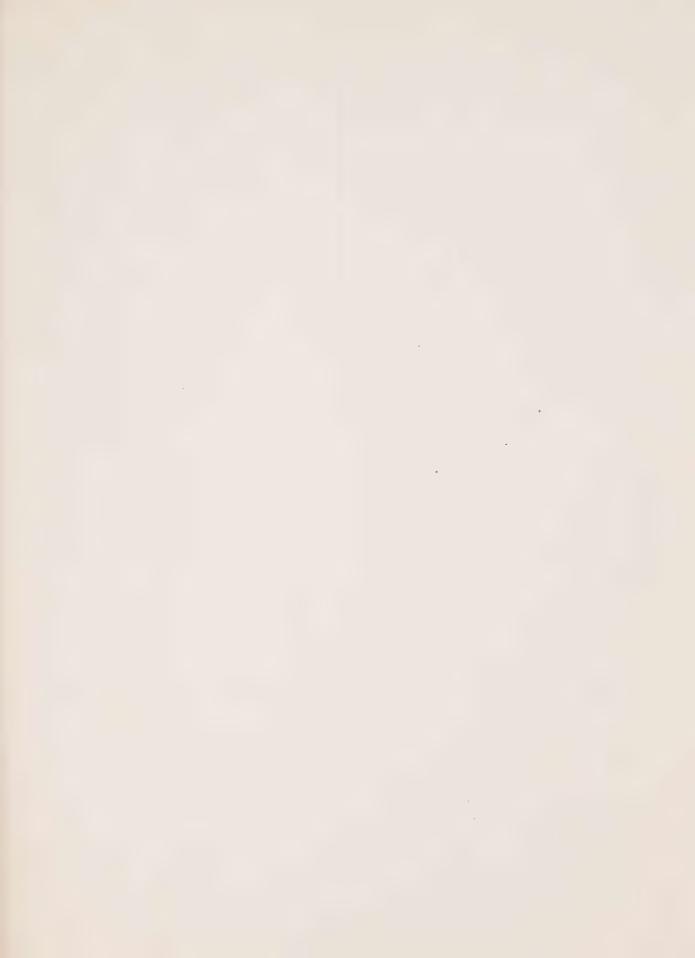
La présidente: Nous étions tous d'accord sur ce point. Je vous remercie, honorables sénateurs.

Le sénateur Hébert: Nous n'avons pas voté le projet de loi principal. Nous avons voté les amendements, mais qu'en est-il du projet de loi modifié?

La présidente: Il est adopté à la majorité.

Le sénateur Hébert: Avec dissidence.

Le Comité suspend ses travaux.









If undelivered, return COVER ONLY to: Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Centre d'edition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES-TÉMOINS

From Consumer and Corporate Affairs Canada: Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division.

For the Petitioner:

Mr. Ernest Caparros, Legal Counsel.

De Consommation et Corporations Canada: M. R. D. Viets, chef, Division du contentieux.

Pour le pétitionnaire:

M. Ernest Caparros, conseiller juridique.



Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday May 19, 1988

Le jeudi 19 mai 1988

Issue No. 76

Fascicule nº 76

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Consideration of Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)

L'étude du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS: (Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chairman: The Honourable Joan Neiman

Deputy Chairman: The Honourable Nathan Nurgitz

and

The Honourable Senators:

Buckwold Hébert

Cogger *MacEachen (or Frith)
Doyle *Murray (or Doody)

Fairbairn Robertson
Gigantès Spivak
Grafstein Stanbury

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cogger for that of the Honourable Senator Bielish (May 12, 1988).

The name of the Honourable Senator Stanbury for that of the Honourable Senator Hastings (May 19, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn Gigantès

Grafstein

Hébert
*MacEachen (ou Frith)

*Murray (ou Doody) Robertson Spivak Stanbury

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cogger substitué à celui de l'honorable sénateur Bielish (le 12 mai 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury substitué à celui de l'honorable sénateur Hastings (le 19 mai 1988).

Le greffier du comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, May 18, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bélisle, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., for the second reading of the Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime).

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 18 mai 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bélisle, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 19, 1988 (109)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Hébert, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak and Stanbury. (9)

Other Senator present: The honourable Senator Flynn. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and William Bartlett, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of Justice: Policy, Programs and Research Branch:

Mr. Dan Préfontaine, Assistant Deputy Minister;

Mr. Richard G. Mosley, Senior General Counsel and

Ms. Elissa Leif, Counsel, Criminal Law and Family Law Policy Directorate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1988, commenced consideration of Bill C-89, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)".

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee proceeded in camera.

The Committee considered its future business.

The Honourable Senator Nurgitz moved,-

That the Committee approve a budget of \$33,940.00 for the fiscal year 1988-89, and that the Chairman be instructed to present the said budget to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was,—Resolved in the affirmative.

At 11:25 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 MAI 1988 (108)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Hébert, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak et Stanbury (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn (1).

Présents: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et William Bartlett, attachés de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère de la Justice: Direction de la politique, des programmes et de la recherche:

M. Dan Préfontaine, sous-ministre adjoint;

M. Richard G. Mosley, avocat général principal et

M^{me} Elisisa Leif, avocate-conseil, Direction générale de la politique de droit pénal et de droit de la famille.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 18 mai 1988, entreprend l'étude du projet de loi C-89 intitulé «Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)».

Les témoins présentent un exposé et répondent aux questions.

A 11 heures, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le Comité planifie ses prochaines audiences.

L'honorable sénateur Nurgitz propose-

Que le Comité approuve un budget de 33 940 dollars pour l'année financière 1988-1989, et que le président soit mandaté pour présenter ledit budget au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La question, mise aux voix, est adoptée.

A 11 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 19, 1988 [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-89, to amend the Criminal Code (victims of crime), met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we begin our consideration of Bill C-89, an act to amend the Criminal Code respecting provisions for victims of crime.

We are pleased to have with us again this morning from the Department of Justice, Mr. Richard Mosley, Senior General Counsel in the Criminal and Family Law Policy Section; Mr. Dan Préfontaine, Assistant Deputy Minister, Policy, Programs and Research Branch and Ms. Elissa Lief, Counsel with the Criminal Law and Family Law Policy Directorate.

I understand Mr. Préfontaine has an opening statement.

Mr. Dan Préfontaine, Q.C., Assistant Deputy Minister, Policy, Programs and Research Branch, Department of Justice: Madam Chairman, on behalf of Mr. Hnatyshyn, the Minister of Justice, my colleagues and I would like to thank you for this opportunity to appear before you today to provide you with some background with regard to the development of the legislative proposals contained in Bill C-89 and an overview of the contents of the bill which the government is trying to pass for the purposes of bettering the situation of victims of crime overall in our criminal justice system in Canada.

As I believe everyone is aware, the question of victims of crime and how they are dealt with by our criminal, health, welfare and other systems, has become a matter of important concern not only to governments but also to the Canadian population at large as the amount of crime seems to be increasing slightly and violent crime seems to be becoming more of a preoccupation with us all in relative terms to the growing population and the influences of our modern society.

If you will permit me, I will spend just a few minutes giving you some background from whence these proposals emanated. I go back to the late 1970s and, in particular, 1979, when a number of questions were being raised by the Law Reform Commission of Canada with regard to the way Canada's system of justice and, in particular, the criminal justice system was operating and the way in which it was dealing with people who were either the actors in the system or those who were caught up in the system, be they the accused or victims of criminal activity.

In 1979, as most of you are aware, the government of the day launched an effort with respect to undertaking an accelerated review of the Criminal Code provisions which included a wide range of matters touching on these substantive

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 mai 1988 [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels), se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous entamons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels).

Nous sommes heureux d'accueillir ce matin, du ministère de la Justice, M. Richard Mosley, avocat général principal à la Direction générale de la politique de droit pénal et de droit de la famille; M. Dan Préfontaine, sous-ministre adjoint de la Direction de la politique, des programmes et de la recherche et M^{mc} Elissa Lief, avocat-conseil à la Direction de la politique en matière de droit pénal et familial.

M. Préfontaine, je crois que vous avez une déclaration préliminaire.

M. Dan Préfontaine, c.r., sous-ministre adjoint, Direction de la politique, des programmes et de la recherche, ministère de la Justice: Madame la présidente, au nom du ministre de la Justice, M. Hnatyshyn, mes collègues et moi-même tenons à vous remercier de nous avoir permis de comparaître devant vous aujourd'hui pour vous fournir des données générales concernant l'élaboration des propositions législatives contenues dans le projet de loi C-89 et pour examiner les grandes lignes du contenu du projet de loi que le gouvernement essaie de faire adopter en vue d'améliorer la situation des victimes de la criminalité en général, dans le cadre du système de justice criminel canadien.

Comme vous le savez probablement tous, la question des victimes d'actes criminels et l'attitude des services criminels, des services de santé et de bien-être et d'autres services à leur égard constituent une source de préoccupation importante, non seulement pour les gouvernements mais pour l'ensemble des Canadiens en raison de la légère hausse que semble connaître la criminalité et du nombre d'actes violents qui constituent apparemment une source de préoccupations grandissante pour tous les Canadiens compte tenu de la croissance démographique et des influences de notre société moderne.

Si vous me le permettez, je vais prendre quelques instants pour vous donner des renseignements généraux sur les origines de ces propositions. Je remonterai à la fin des années 70, en particulier en 1979 alors que la Commission de réforme du droit du Canada avait soulevé un certain nombre de questions concernant la façon dont le système judiciaire au Canada et en particulier le système de justice criminelle fonctionnaient, notamment à l'égard des intervenants ou de ceux qui étaient impliqués, qu'il s'agisse des accusés ou des victimes de la criminalité.

En 1979, comme le savent la plupart d'entre vous, le gouvernement a entrepris une révision accélérée du Code criminel portant notamment sur une gamme étendue de questions touchant les éléments de fond du Code criminel, le droit criminel

aspects of the Criminal Code, the criminal law and procedural aspect, as well as of certain groups in the population who were not, perhaps, being dealt with as well as they could be. One group in this category were the victims of crime. So it was that in 1981, federal and provincial ministers of criminal justice acknowledged that the time had come to begin to closely examine the needs and concerns of victims of crime. This was consistent, in terms of timing, with a movement that had taken place in the United States and which was beginning to grow in Canada relating to what should be done to improve the status and the condition of victims of crime.

The ministers of the day, as one of the ways of operating, requested a number of federal and provincial officials to form a task force to conduct the detailed examination of what needed to be done in this respect. As one would expect, their report was tabled several years later after having carefully considered all aspects of what could be done and how the system should respond. They dealt with how the police and courts should deal with victims, how related subservices should deal with them, and whether there should be information, and so on, dealing with victims of crime.

Finally, our report was published with a number of recommendations related to the need to amend the Criminal Code. We then continued to consider what the implications would be if we proceeded to implement those provisions in our Criminal Code—that is to say, what would be the provincial requirements to implement and administer provisions of the Criminal Code if they were amended in accordance with the recommendations of the federal-provincial officials' report which the minister had looked at in 1985 and again in 1986.

Of course, at the time it was realized that it would not be enough just to amend the Criminal Code, but that it would have to be part of a larger initiative. It was realized that it would not be sufficient to say to the provinces that we would amend the Criminal Code to help victims of crime and direct the police and courts to do certain things. There would be other matters that would have to be dealt with which would not necessarily be in the court system or would be dealt with in the police context or by prosecutors. Other things would have to be provided to victims to make sure there would be equal protection and benefit under the law.

The government began to put forward a set of proposals which have now been endorsed by both the present federal government and provincial governments—that is by, the Solicitor General of Canada and the provincial Attorneys General. As a result, a number of initiatives, in addition to the amendments you will examine today, are now underway.

One of those is a statement of basic principles that should apply to victims of crime. It is a sort of code of principles that outlines how we should deal with, and show how we care about, victims of crime.

Another is that with the amendments, which require a number of things to be done by the actors in the system—that is,

[Traduction]

et les aspects procéduraux, ainsi que certains groupes de la population qui ne bénéficiaient peut-être pas du traitement auquel ils avaient droit. Un de ces groupes est composé des victimes de la criminalité. Aussi, en 1981, les ministres fédéral et provinciaux de la Justice criminelle ont reconnu que le temps était venu d'examiner de près les besoins et les préoccupations des victimes de la criminalité. Leur intervention coïncidait avec un mouvement qui était apparu aux États-Unis, et qui commençait à prendre forme au Canada; il s'agissait de voir ce qu'on pourrait faire pour améliorer la situation des victimes de la criminalité.

Parmi les lignes de conduite possibles, les ministres de l'époque ont demandé à un certain nombre de fonctionnaires fédéraux et provinciaux de constituer un groupe d'étude pour examiner en détail les mesures à prendre. Comme on peut le penser, le groupe a déposé son rapport plusieurs années plus tard, après avoir examiné attentivement tous les aspects des mesures pouvant être prises et la façon dont le système devrait fonctionner. Le groupe a traité de la façon dont la police devrait se comporter à l'égard des victimes, de la façon dont les tribunaux et les services auxiliaires devraient les traiter, et de la question de savoir s'il fallait fournir de l'information sur les victimes de la criminalité.

Finalement, notre rapport a été publié; il recommande un certain nombre de recommandations au Code criminel. Nous avons ensuite examiné les répercussions qu'aurait l'intégration de ces dispositions au Code criminel, c'est-à-dire quelles seraient les exigences des provinces relativement à la mise en œuvre et à l'application des dispositions du Code criminel si elles étaient modifiées selon les recommandations du rapport du groupe de travail fédéral-provincial, que le ministre avait étudié en 1985 et de nouveau en 1986.

Bien sûr, nous nous sommes aperçus qu'il ne suffirait pas de modifier le Code criminel mais que ces modifications devraient s'inscrire dans un projet plus important. Nous avons constaté qu'il ne suffirait pas de dire aux provinces que nous entendions modifier le Code criminel pour aider les victimes de la criminalité et ordonner à la police et aux tribunaux de prendre certaines mesures. Il faudrait tenir compte de certains autres éléments qui ne concerneraient pas nécessairement les tribunaux mais qui pourraient relever de la police ou des procureurs. D'autres mesures devraient être prises à l'égard des victimes pour faire en sorte qu'elles bénéficient de la même protection et des mêmes avantages devant la loi.

Le gouvernement a déposé un ensemble de propositions qui ont été endossées par l'actuel gouvernement fédéral et par les autorités politiques, c'est-à-dire le solliciteur général du Canada et les procureurs généraux des provinces. En conséquence de quoi un certain nombre d'initiatives, en plus des modifications que vous examinerez aujourd'hui, sont actuellement à l'étude.

Une de ces mesures est un énoncé des principes fondamentaux qui devraient s'appliquer aux victimes de la criminalité. Il s'agit en quelque sorte d'un code de principes qui indique comment nous devrions traiter les victimes de la criminalité.

Étant donné que les modifications nécessiteront l'adoption d'un certain nombre de mesures par les intervenants du sys-

the police, the courts, and the prosecutors—we indicate that we should also attempt to ensure that certain services are put into place that will permit the victim to get immediate relief. A number of provinces, such as Manitoba, are now going forward with victim of crime bills. Quebec, for example, introduced such a bill in the National Assembly just the other day. The other provinces are contemplating doing the same thing.

Finally, there is a need for the federal government to assist the provinces in any way possible, and that usually translates into a financial assistance package. Mr. Hnatyshyn recently announced that, along with the amendments and the basic statement of principles, a financial assistance package will be given to the provinces to permit them to do two things. The first is to continue to deliver and provide criminal compensation for victims of crime. These are provincial statutes which have provisions which say that when someone is injured as a result of a crime they can ask for compensation. The second is that, by providing more financial assistance in the form of a fairly substantial amount of money to the provinces for that purpose, a second package of money will be provided for general victim services in order to help the provinces put into place more appropriate victim services including information services, taxi fares to get the witness back and forth to the courts, victim shelters, particularly for battered spouses and battered children, and this sort of service.

I will now turn to the amendments that relate to the Criminal Code of Canada, which enshrine in the Criminal Code the duties being imposed on those who administer the system, and one other provision which deals with assisting the provinces to generate more revenue to be dedicated to assisting victims of crime. Some of the provinces have already started. For example, Manitoba, for provincial offences, imposes a surcharge, a surtax, and that money is then put in a dedicated fund to be used generally to help victims of crime. The same thing happens here at the federal level, for Criminal Code offences, so that the money that is generated would also go to the provincial coffers to be used for victims of crime. We have been very cautious not to go too far other than to provide for the mechanism for the provinces to have available that particular provision to help them raise more money at the provincial level. None of that money goes to the federal government. It goes to the provincial government because it is responsible for administering the different measures required to assist victims of crime.

Those are the general introductory remarks that I wanted to make. We are looking at the victims—"we" in the royal sense. The government is looking at the victims-of-crime initiative as a further opportunity to ensure that Canada's criminal justice system becomes more equitable to all those who are affected when a crime is committed.

As you know, we have a number of very clear directions provided in the Charter that require the accused to be well protected. This is a balance to provide, on the other side, that the victims have relief and are provided with as much assistance as possible. If they are only witnesses, that's fine, but if they are

[Traduction]

tème, c'est-à-dire la police, les tribunaux et les procureurs, nous proposons de mettre en place certains services pour permettre aux victimes d'obtenir une réparation immédiate. Un certain nombre de provinces comme le Manitoba étudient actuellement des projets de loi sur les victimes de la criminalité. Le Québec, notamment, a déposé récemment un projet de loi semblable à l'Assemblée nationale et les autres provinces songent à faire de même.

Enfin, il est nécessaire que le gouvernement fédéral apporte tout l'appui possible aux provinces, et cet appui prend habituellement la forme d'un ensemble de mesures d'aide financière. M. Hnatyshyn a récemment annoncé qu'en plus des modifications et de l'énoncé de principes de base, une aide financière sera apportée aux provinces pour leur permettre de faire deux choses. Premièrement, continuer d'assurer, au criminel, une indemnisation des victimes de la criminalité. Cette aide est apportée par l'intermédiaire des lois provinciales dont certaines dispositions prévoient qu'une personne blessée par suite d'un acte criminel peut demander une indemnisation. Deuxièmement, en fournissant une aide financière accrue sous forme de sommes substantielles qui pourront être affectées aux services généraux d'aide aux victimes et qui permettront aux provinces à se doter de services plus adéquats, notamment en ce qui concerne l'information, le remboursement des frais de taxi pour permettre aux témoins de se rendre en cours et d'en revenir, des refuges pour les victimes, en particulier les femmes et les enfants battus, et d'autres services de ce genre.

Je vais maintenant vous parler des modifications au Code criminel canadien qui définissent les obligations de ceux qui administrent le système, et d'une autre disposition visant à aider les provinces à consacrer davantage d'argent à l'aide aux victimes de la criminalité. Certaines provinces se sont déjà engagées dans cette voie. Le Manitoba, par exemple, en ce qui concerne les infractions provinciales, impose une surtaxe qui est versée dans une caisse utilisée pour venir en aide aux victimes d'actes criminels. On a recours au même moyen au niveau fédéral en ce qui concerne les infractions au Code criminel, de sorte que les fonds accumulés peuvent aussi être utilisés par les provinces pour venir en aide aux victimes d'actes criminels. Nous nous sommes limités uniquement à créer le mécanisme qui permettra aux provinces de se prévaloir de cette disposition pour pouvoir recueillir des fonds plus aisément à l'intérieur de leur propres champs de compétences. Aucun des fonds recueillis n'est utilisé par le gouvernement fédéral, mais seulement par les provinces parce qu'elles sont responsables de l'administration des diverses mesures nécessaire pour venir en aide aux victimes de la criminalité.

Ce sont les observations préliminaires générales que je voulais faire. Nous nous occupons des victimes—nous au sens royal. Le gouvernement conçoit l'initiative concernant les victimes d'actes criminels comme une autre façon de rendre le système judiciaire canadien plus équitable pour tous ceux qui sont victimes d'actes criminels.

Vous savez qu'un certain nombre de dispositions de la Charte exigent clairement que l'accusé soit bien protégé. Les modifications prévues visent à assurer un certain équilibre, en faisant en sorte que les victimes puissent aussi bénéficier du plus d'aide possible. Si une personne n'est que témoin, c'est

more than being witnesses—if they are victims of sexual assault, child sexual abuse, robbery or any kind of violent crime, or property crime, where they are not able to get their property back—there are a number of provisions that address that.

On that note it would be appropriate for me to turn this matter over to Richard Mosley, who has been responsible in the Department of Justice—in our branch, on behalf of the Minister of Justice—to work up the specific details of the bill with the legislative draft persons.

Mr. Richard G. Mosley, Senior General Counsel, Criminal and Family Law, Policy Section, Department of Justice: Thank you. Madam Chairman, I propose to run through the bill and give you an indication of the more significant amendments that the bill proposes to make to the Criminal Code. Mr. Préfontaine has spoken of the recommendations of the Task Force on Justice for Victims of Crime. That task force had recommended, I believe, nine major changes to the Criminal Code, and the subsequent implementation working group had reviewed those and indicated the changes it felt should go ahead as a matter of priority. Two of them were felt to be matters more within the provincial responsibility for administration of justice and could be dealt with without legislative amendment. One was dealt with in Bill C-18 in 1985. That amendment dealt with prompt disposition and return of property to victims. That left six to be addressed in Bill C-89.

They include, first, amendments to section 442 of the Criminal Code to protect the identity of crime victims and witnesses in cases of sexual offences and extortion offences. I will run through these quickly initially and then spend more time on them. It is deal with in clause 1 of the bill.

The use of certified photographs of recovered property in the prosecution for an offence of theft, robbery, break and enter, possession of stolen goods, fraud and obtaining by false pretenses is dealt with in clause 2.

The use of an affidavit or solemn declaration as proof of ownership and value of property in prosecution for those same offences, other than robbery, is in clause 3.

The expansion of the current restitution provisions in the Criminal Code is dealt with in clause 6. An amendment to provide authority to the court to impose a victim fine surcharge in the sentencing of a person convicted of an offence under the Code and the two drug control statutes is also covered in clause 6.

Amendments to enable the court to consider, at the time of sentencing, a statement of the aggrieved person, subject to the normal rules of evidence, is in clause 7.

Dealing with each of those in turn, the first area that the bill addresses is the protection of the identity of the victim. There

[Traduction]

très bien, mais si elle est plus que cela, si par exemple elle a été victime d'agression sexuelle; s'il s'agit d'un enfant victime d'agression sexuelle; d'un vol ou de tout autre genre d'acte criminel, d'une infraction contre les biens qui rend impossible la récupération des biens volés, un certain nombre de mesures d'aide sont prévues.

Sur ce, je cède la parole à M. Richard Mosley qui était responsable, au sein de notre Direction au ministère de la Justice et au nom du ministre, de la mise au point des détails du projet de loi, en collaboration avec le personnel de la rédaction législative.

M. Richard G. Mosley, avocat-général principal, Direction générale de la politique de droit pénal et de droit de la famille, ministère de la Justice: Merci. Madame la présidente, je propose que nous nous arrêtions aux modifications les plus importantes du Code criminel contenues dans le projet de loi. M. Préfontaine a parlé des recommandations du Groupe d'étude sur la justice pour les victimes d'actes criminels. Je crois que ce groupe avait recommandé neuf importantes recommandations au Code criminel et le groupe de travail suivant sur la mise en œuvre de ces modifications les avait examinées et avait indiqué quelles modifications étaient prioritaires. On a jugé que deux modifications relevaient davantage de la responsabilité des provinces en matière d'administration de la justice et qu'elles n'exigeaient pas de modifications législatives. Une de ces modifications était prévue dans le projet de loi C-18 de 1985; elle prévoyait une décision rapide et une remise des biens aux victimes. Il restait six modifications, qui sont contenues dans le projet de loi C-89.

Il s'agit d'abord de la modification à l'article 442 du Code criminel qui vise à protéger l'identité des victimes d'actes criminels et des témoins dans les cas d'infractions sexuelles et d'extorsion. Pour commencer, je passerai rapidement en revue ces modifications pour y revenir plus en détail par la suite. La modification proposée est formulée à l'article 1 du projet de loi.

L'utilisation de preuves photographiques de biens récupérés pendant des procédures concernant une infraction de vol, de vol qualifié, d'introduction par infraction, de possession de biens volés, de fraude ou d'obtention de biens par faux semblants est prévue à l'article 2 du projet de loi.

L'utilisation de l'affidavit ou d'une déclaration solonnelle comme preuve du droit de propriété et de la valeur de biens au cours de poursuites concernant les mêmes infractions, autre que le vol qualifié, est prévue à l'article 3 du projet de loi.

L'article 6 étend les dispositions actuelles du Code criminel concernant le dédommagement. Cet article vise également à permettre au tribunal d'imposer une suramende compensatoire à une personne reconnue coupable d'une infraction au code; l'article contient également des dispositions relatives aux deux lois sur le contrôle des stupéfiants.

L'article 7 du projet de loi contient des dispositions visant à permettre au tribunal de prendre en considération, au moment de prononcer la sentence, une déclaration de la victime, sous réserve des règles normales de la preuve.

Le projet de loi contient également une mesure de protection de l'identité des victimes, applicable à chacun des cas que je

has been a provision in the Criminal Code for some time to that effect. Bill C-89 expands the protection in two ways. First, the protection against disclosure of identity is extended to all witnesses, regardless of their age. In the case of adult witnesses, that is a discretionary power for the court to extend. Where the witness is under the age of 18 years or is a victim of a sexual offence, the publication ban is mandatory. The rules would also be extended to apply to extortion and loan-sharking offences where it was felt that threats were likely to be made to victims and witnesses. It was hoped that this would encourage them to bring forward information to law enforcement authorities to encourage prosecution.

The second area that the bill addresses concerns provisions regarding the use of photographic evidence and proof of ownership. These procedures were felt to be necessary because of the great degree of inconvenience caused to many citizens who have been subjected to property offences. As I am sure you are aware, the vast majority of criminal offences in this country are property offences, and there is a very high rate of break and enter and theft. For the average citizen, one of the greatest inconveniences of the criminal justice system has been the requirement that he attend to establish ownership and to identify the property if it has been recovered by the police.

Bill C-18 in 1985 attempted to deal with that by encouraging the prompt return of property that the police had recovered where it was not required for evidentiary purposes. That left undone one key element of the recommendations of the 1983 task force, which was to find alternative measures to ensure that, even if there was an evidentiary requirement concerning the property, the owner of the property would not be unnecessarily inconvenienced.

This bill would provide a clear, statutory authority for the use of photographic evidence. In other words, the police would be able simply to photograph the object or property concerned, return it to the owner and make use of the photographs in subsequent court proceedings if they were required.

A number of police forces across the country do this already. Others have felt it necessary to have some statutory authority to do so. Some courts have also been reluctant to admit the photographs in place of the real evidence, the article that was actually stolen. For someone who has had his property stolen, that could mean that he would not recover it for a year or more while the case was proceeding through the courts. This was of great interest to a former Deputy Minister of Justice who had his television set held by the Aylmer police for some two years.

There is also an amendment to permit the use of an affidavit or solemn declaration to establish proof of ownership and value of the property.

In the case of a theft trial currently, unless the accused expressly admits the fact of ownership and identification of the

[Traduction]

viens de mentionner. Le Code criminel contient déjà une disposition en ce sens. Le projet de loi C-89 accroît la protection de deux façons. Premièrement, la protection contre la divulgation de l'identité s'applique maintenant à tous les témoins, indépendamment de leur âge. S'il s'agit de témoins adultes, le tribunal possède dans leur cas un pouvoir discrétionnaire. Si le témoin est âgé de moins de 18 ans ou s'il s'agit d'une victime d'agression sexuelle, l'interdiction de publication est obligatoire. Les règles s'appliqueraient également aux cas d'extorsion et de prêts usuraires, si on estime que les victimes ou les témoins risquent de faire l'objet de menaces. On a ainsi voulu encourager ces personnes à communiquer des renseignements aux autorités responsables de l'application de la loi, afin de faciliter les poursuites.

Le deuxième aspect dont traite le projet de loi concerne l'utilisation de preuves photographiques et de la preuve du droit de propriété. Ces mesures de procédure ont été jugées nécessaires à cause des graves inconvénients qu'ont eu à subir de nombreux citoyens victimes d'infractions contre les biens. Comme vous le savez certainement, la grande majorité des infractions criminelles perpétrées au Canada concernent des infractions contre les biens, et on compte aussi une proportion très élevée d'entrées par infraction et de vols. Pour les citoyens moyens, un des pires inconvénients du système de justice pénal est l'obligation de comparaître pour déterminer leur droit de propriété et pour identifier le bien lorsqu'il est récupéré par la police.

Le projet de loi C-18 de 1985 visait à remédier à cette situation en encourageant une restitution rapide du bien que la police avait récupéré, lorsqu'il n'était pas requis pour des fins d'établissement de la preuve. Mais cette situation laissait en suspens un des principaux éléments des recommandations du groupe d'étude de 1983, qui visait à trouver d'autres mesures permettant de faire en sorte que même si le bien était nécessaire à l'établissement de la preuve, le propriétaire de ce bien n'ait pas à subir d'inconvénients injustifiés.

L'actuel projet de loi permet d'utiliser la preuve photographique. Autrement dit, la police pourrait simplement photographier l'objet ou le bien en cause, le restituer à son propriétaire et utiliser les photographies au cours des procédures judiciaires ultérieures, si nécessaire.

Un certain nombre de services de police procèdent déjà de cette façon au Canada. D'autres ont jugé qu'ils leur fallait une autorisation légale. Certains tribunaux hésitent aussi à admettre les photographies en preuve au lieu de l'objet volé. Une personne dont un bien aurait été volé risquait ainsi de ne pouvoir le récupérer avant une année ou plus, en fait tant que les procédures ne seraient pas terminées. Cette situation concerne de très près un ancien sous-ministre de la Justice dont le poste de télévision a été retenu par la police d'Aylmer pendant deux ans.

Le projet de loi comporte également une modification et vise à permettre l'utilisation d'un affidavit ou d'une déclaration solennelle pour prouver le droit de propriété et la valeur du bien.

Dans les cas de procédures concernant un vol, à l'heure actuelle, à moins que l'accusé ne reconnaisse expressément le

property, the owners have to go to court and sit around outside the courtroom waiting to be called. Sometimes they are told at the last minute that they are no longer required, and they have wasted a day hanging around the courts waiting for the case to proceed. Even when the owners are called as witnesses, their evidence does not extend beyond their saying that there was a break in at their residence, that a television had been stolen and that the particular television set that is before the court is theirs.

It is felt that in many cases that evidence is not required, that identification of the property is not a contentious matter. The defence counsel really does not need to put that matter into issue in the proceedings. So the amendment would provide a procedure whereby, as a matter of routine, the owner of the property can swear out an affidavit or sign a solemn declaration to the fact that his property was stolen, that he owned the television set in question, and sets its value, where that is a relevant consideration. That affidavit or solemn declaration could be introduced into the trial proceedings, if required, for the purposes of proof of ownership and value.

If the accused wanted to challenge the ownership, for example, then the provision provides for the calling of the owner for examination and cross-examination on that issue. But it is felt that in the vast majority of cases that is not necessary since ownership is not in issue, nor is identification of the property in issue. Other matters, such as the fact of the theft, or the identity of the perpetrator, are the main issues the court is concerned with.

Another area the bill addresses is restitution. Victims have expressed a number of concerns over the years regarding the opportunities which were open to them to receive financial reparation for the losses resulting from the activity by which they were victimized. Under the existing law there are two options open to the courts: One is under section 653 of the Criminal Code where the person aggrieved can come forward and make application to the court for restitution in the case of property losses, and property losses alone; the other is by way of a probation order which the court may impose in the normal course of sentencing of the offender. A condition of probation may be to make restitution to the victim of the crime.

Those have proved to be unsatisfactory for a number of reasons: One is the limitation to property losses; the second is that with the application procedure the victim has to go to court and make the application on their own. Again, that results in inconvenience to the victim, time off work, and so forth, and where a probation order is the vehicle for requiring restitution, probation may not otherwise be a suitable sanction or sentencing tool for the court in that particular case. It is not, for example, if the offender is going to be sentenced to a term of incarceration in a penitentiary. Probation is not normally appropriate in those circumstances.

The proposals in the bill would require the court—the court is under no obligation to consider restitution at the present time—to consider ordering restitution in all cases where such

[Traduction]

droit de propriété et n'identifie le bien, les propriétaires doivent sen rendre en cours et attendre à l'extérieur de la salle d'audience qu'on les convoque. Il arrive parfois qu'on leur dise à la dernière minute que leur présence n'est plus requise, mais ils auront alors perdu une journée à attendre. Même lorsque les propriétaires sont appelés à témoigner, leur déposition se limite à déclarer qu'il y a eu entrée par infraction dans leur résidence, qu'un poste de télévision a été volé et que celui qui est montré au tribunal leur appartient.

On estime que dans bien des cas, cette preuve n'est pas nécessaire, que l'identification du bien ne constitue pas un point litigieux. L'avocat de la défense n'a vraiment pas besoin de soulever ce point pendant les procédures. La modification prévoit donc une procédure qui permet au propriétaire du bien de déclarer sous serment dans un affidavit ou de signer une déclaration solennelle attestant que son bien a été volé, qu'il est le propriétaire du poste de télévision en question, et il en indiquera la valeur si cet élément est pertinent. L'affidavit ou la déclaration solennelle pourrait, si nécessaire, être produite pendant les procédures pour les fins d'établissement de la preuve du bien de propriété et de la valeur du bien.

Si l'accusé décidait par exemple de contester le droit de propriété, l'article prévoit que le propriétaire peut être convoqué pour interrogatoire et contre-interrogatoire. On estime cependant que dans la vaste majorité des cas, ce ne serait pas nécessaire puisque ce n'est pas le droit de propriété ni l'identification du bien qui sont en cause. Les principales questions qui intéressent le tribunal sont le fait du vol, ou l'identité de l'auteur du vol.

Le projet de loi traite également de la question du dédommagement. Depuis des années, les victimes ont fait état de leurs préoccupations concernant leurs chances d'obtenir un dédommagement financier pour les pertes résultant de l'activité dont elles ont été victimes. La loi actuelle laisse deux possibilités aux tribunaux: en vertu de l'article 653 du Code criminel, la victime peut se présenter au Tribunal et faire une demande de dédommagement pour les pertes de biens subies seulement à l'égard de ces pertes; l'autre recours est une ordonnance de probation que le tribunal peut rendre lorsqu'il impose la sentence. La prise de cette ordonnance peut cependant être assujettie à un dédommagement de la victime.

Ces mesures se sont révélées insatisfaisantes pour plusieurs raisons: la première concerne la restriction relative aux pertes de biens; deuxièmement, en raison de la procédure de demande, la victime doit se présenter en cour et présenter ellemême sa demande. Cette exigence comporte des inconvénients pour la victime, elle l'oblige à s'absenter du travail, etc. et lorsqu'une demande de dédommagement passe par une ordonnance de probation, cette ordonnance peut dans ce cas ne pas constituer une sanction convenable ou un moyen pratique pour le tribunal d'imposer la sentence. Cette procédure est inadéquate, par exemple, si le contrevenant doit être condamné à une période d'emprisonnement dans un pénitencier. La probation n'est habituellement pas indiquée dans ces cas.

Le projet de loi exigerait du tribunal—la cour n'est actuellement nullement obligée de prendre en considération une mesure de dédommagement à l'heure actuelle—d'examiner la

an order may be appropriate. Restitution would not only be ordered for loss or damage to property, but would also be available for pecuniary damages incurred as a result of bodily injury.

These proposals with respect to pecuniary damages do not call on the court to make an involved assessment of the damages incurred to the person or the person's property. The object is not to turn the criminal proceedings into a civil trial for damages. They limit the availability of restitution to damages to property or as a result of bodily injury in cases where the amounts are readily ascertainable. Contemplated by that are medical bills, clear property damages, loss of salary and other out-of-pocket expenses.

Where the court has decided that there are readily ascertainable damages that could be the object of a restitution order, the court would then be required to determine whether the order should be made in the particular case. The judge would have to direct his mind to the question of how to ascertain whether the order would be satisfied and to lessen any likelihood of default on the part of the offender. Included in that consideration is the review of the present and future ability of the offender to pay some time within the next three years, determination of the existence of any assets in the name of the offender, and also a procedure provided for execution against such assets. Where a restitution order is made, it would be given priority under the law over orders of forfeiture and fines payable to the state. Where an offender fails or willfully refuses to comply with the restitution order, the court would be empowred to impose a term of imprisonment in default.

The bill also provides for the victim fine surcharge scheme to which Mr. Préfontaine referred. This is already in place at the provincial level in Manitoba and is being considered by other provinces with respect to provincial offences. The bill would make a surcharge scheme applicable to the Criminal Code and drug offences and provides a mechanism for the offender to provide redress, not only for the harm done to the victim, but also to the community at large through a contribution to a fund which could be used for victim services which could be used within that jurisdiction.

It has been used to great success in the United States, and with the limited experience of the province of Manitoba, it has already generated substantial amounts of money which have been applied to victim services in that province. With the application of Criminal Code offences, the amounts would be quite significant and would provide a continuing source of funding for victim services over the long term.

Finally, respecting victim impact statements, the provision in the bill is meant to give statutory authority to a practice which has been adopted in a number of courts. Some of you may have seen reference in press accounts to courts receiving statements from victims and their families in the case of a deceased victim. There is no statutory authority at present for

[Traduction]

possibilité d'ordonner un dédommagement dans le cas où une telle ordonnance est indiquée. Le dédommagement n'interviendrait pas seulement dans le cas de perte de biens ou de dommages causés à des biens, mais s'appliquerait aussi aux dommages pécuniaires résultant de blessures.

Les propositions concernant les dommages pécuniaires n'obligent pas le tribunal à faire une évaluation des pertes subies par la personne ou des dommages causés à son bien. Ces dispositions ne visent pas à faire des procédures criminelles un procès en dommages au civil. Elles limitent le dédommagement aux cas de dommages causés aux biens ou de blessures corporelles lorsque les montants peuvent facilement être déterminés, notamment sous forme de comptes médicaux, dommages évidents aux biens, pertes de salaire et autres frais engagés.

Lorsque le tribunal décide qu'il y a des dommages dont le montant peut être facilement déterminé et qui peuvent faire l'objet d'une ordonnance de dédommagement, il doit décider si l'ordonnance doit être rendue. Le juge doit se préoccuper des moyens à prendre pour que l'ordonnance soit respectée et faire en sorte qu'il n'y ait pas de défaut de paiement de la part du contrevenant. Le juge doit également tenir compte de la capacité de payer présente et future du contrevenant au cours des trois années subséquentes, établir l'existence des avoirs de ce dernier: l'objet de loi prévoit également une procédure de saisie des avoirs. Lorsqu'une ordonnance de dédommagement est rendue, l'exécution de cette ordonnance a priorité, en vertu de la loi, sur les ordonnances de confiscation et les amendes payables à l'État. Lorsque le contrevenant fait défaut ou refuse volontairement de se conformer à l'ordonnance, le tribunal peut lui imposer une période d'emprisonnement.

Le projet de loi prévoit également l'imposition d'une suramende compensatoire, ce dont M. Préfontaine parlait plus tôt. Cette mesure est déjà en vigueur au Manitoba et d'autres provinces songent à l'appliquer aux infractions qui relèvent de leur compétence. Le projet de loi prévoit également l'application d'une suramende compensatoire à l'égard des infractions prévues dans le Code criminel et des infractions concernant les stupéfiants. Il prévoit également un mécanisme en vertu duquel le contrevenant serait tenu de verser un dédommagement, non seulement pour le tort causé à la victime, mais à l'ensemble de la collectivité, par le biais d'une contribution à un fonds qui pourrait être utilisé pour les services aux victimes dans les limites de ce champ de compétence.

Cette mesure a connu beaucoup de succès aux États-Unis et, dans les limites de son application au Manitoba, elle a déjà permis d'accumuler des fonds considérables utilisés pour les services aux victimes dans cette province. L'application de cette mesure aux infractions prévue dans le Code criminel permettrait d'accumuler des montants importants qui constitueraient une source permanente de financement des services aux victimes à long terme.

Enfin, en ce qui concerne la déclaration de la victime, la disposition pertinente du projet de loi vise à consacrer légalement une pratique déjà courante dans de nombreux tribunaux. Certains d'entre vous auront peut-être lu dans les journaux que des tribunaux ont reçu des déclarations de victimes et de leurs familles dans le cas d'une personne décédée. À l'heure actuelle,

that, and some courts have felt that, in the absence of such an authority—for example, the Manitoba Court of Appeal—they were not justified in approving the practice. So it has been very much a hit and miss matter across the country.

The bill would provide the statutory authority which has been lacking for some courts and would also offer some definition as to how the statements should be provided to the courts. There have been no rules or regulations governing the practice to date, so the bill attempts to set out a basic framework which can be built upon by each jurisdiction according to its preferred local practice. The bill provides for terms and conditions to be set within each province for these statements.

Basically, the general idea is that a statement would be prepared and submitted to the court in writing—this does not call for a right for the victim to be heard by the court, or, as the Americans term it, a right of allocution, but for a written statement to be submitted which could be then taken into consideration in the sentencing process. It does not preclude the court from hearing from the victim; it may be, in an appropriate case, necessary for the victim to be called either by the Crown or the defence. As can be done today in the normal course of sentencing, either party can introduce viva voce testimony before the court which may be relevant to the sentencing consideration. In those circumstances, nothing in this proposal would affect the authority of the court to receive such evidence.

Honourable senators, that is what the bill purports to do.

The Chairman: Thank you, Mr. Mosley. Senator Stanbury will start the questioning.

Senator Stanbury: Thank you, Madam Chairman. First I wish to express, on behalf of my colleagues, our appreciation for the witnesses being present this morning and for their presentations, which have helped to clarify Bill C-89. There are a number of problems and, generally speaking, we all applaud the initiative. It is something that has been too long in coming but it does raise certain problems. Perhaps we should explore those as much as we can in the committee and see whether we can be satisfied that the initiatives of the legislation are the best way of approaching the matter.

The main thing about which we are concerned here is the broadening of the base of disclosure of confidentiality. As you know, the courts have expressed their dislike of anything that reduces the openness of the court, and my question is whether there is really justification for the expansion that we have in 442(3) and (3.1). With expanding it to extortion and loan sharking, we could find something in common with the other sexual offences in the offence of beastality, but you wonder whether that is a good decision to expand into that area when the courts have already said that the sensibilities of adults, in having their names disclosed because of bad judgment being exercised on their part, is not something which the public has a responsibility to guard. Could you spen a moment or two in giving us the commonality between sexual offences and the extortion and loan sharking and the rationale for making this expansion.

[Traduction]

cette pratique n'est pas encore reconnue par la loi et certains tribunaux ont jugé qu'à défaut d'une autorisation légale, et c'est notamment le cas de la Cour d'appel du Manitoba, ils ne pouvaient approuver cette pratique. Le recours à cette mesure a donc eu jusqu'a maintenant un caractère improvisé.

Le projet de loi confère donc l'autorité nécessaire aux tribunaux et il précise la façon dont les déclarations de victimes doivent être faites en cour. Il n'existe à ce jour aucune règle ni règlement concernant cette pratique, et le projet de loi définit justement le cadre à l'intérieur duquel chaque province pourra agir selon ses propres pratiques. Le projet de loi établit les conditions qui régiront ces déclarations dans chaque province.

Essentiellement, une déclaration serait rédigée et soumise au tribunal—ce qui ne donne pas à la victime le droit d'être entendue par la cour ou, comme on le dit aux États-Unis, un droit d'allocution, mais lui reconnaît le droit de faire une déclaration écrite que le tribunal pourra par la suite prendre en considération au moment de prononcer la sentence. Cette procédure n'empêche pas le tribunal d'entendre la victime; il peut être nécessaire que la victime soit convoquée par la couronne ou par la défense. Comme cela se fait en vertu de la procédure ordinaire de détermination de peine, l'une ou l'autre partie peut produire devant le tribunal un témoignage de vive voix que le juge pourrra prendre en considération au moment de déterminer la peine. Dans ces circonstances, rien dans la présente proposition n'affecte l'autorité du tribunal de recevoir ce témoignage.

Honorables sénateurs, voilà l'objet du projet de loi.

Le président: Merci, monsieur Mosley. Le sénateur Stanbury posera la première question.

Le sénateur Stanbury: Je vous remercie, madame la présidente. Je voudrais d'abord, au nom de mes collègues, remercier les témoins d'avoir accepté notre invitation et d'avoir présenté un exposé qui a aidé à clarifier la teneur du projet de loi C-89. Cette mesure pose un certain nombre de problèmes, mais, en général, nous applaudissons à l'initiative. C'est une initiative qui s'est longtemps fait attendre mais elle comporte certains problèmes que nous devrions peut-être tâcher d'étudier à fond en comité, de façon à ce que les dispositions qu'elle contient soient les meilleures possible.

Le principal point qui nous préoccupe, je présume, est l'imposition de nouvelles restrictions à la diffusion de renseignements. Vous n'êtes pas sans savoir que les tribunaux réprouvent toute mesure limitant la diffusion de renseignements et je me demande si les nouveaux paragraphes 442(3) et (3.1) sont justifiés. On peut trouver un point commun entre la bestialité et les autres infractions d'ordre sexuel, mais on se demande s'il y a lieu d'assujettir à cette règle l'extorsion et de la pratique des prêts usuraires, les tribunaux ayant déjà indiqué qu'il n'appartient pas au public de ménager la susceptibilité des adultes qui verraient leur identité diffusée après avoir fait preuve de mauvais jugement. Auriez-vous l'obligeance de prendre quelques minutes pour nous expliquer quel est le point commun entre les infractions d'ordre sexuel et l'extorsion et la pratique des prêts usuraires qui justifie l'extension de l'application de cette mesure?

Mr. Mosley: Madam Chairman, the honourable senator has raised a very valid concern. At first impression there is no commonality between the two. Of course, extortion and loan sharking are quite different offences, and you are not normally dealing with a very young complainant as is the case with sexual offences. However, extortion and loan sharking are also offences which by their very nature not only cause embarrassment to the indivduals concerned but may also lead them not to disclose the offence. I think the courts in the past have quite properly said that if the proceedings are going ahead and there may be some embarrassment to the participants by their involvement in those proceedings, that the loan is not good enough.

With these two particular offences, the embarrassment affects the administration of criminal justice in that the offences should be disclosed by the victims themselves, because only the victims will know whether they have been the object of an extortion offence or have been involved in a loan sharking case, and they are the only persons who can bring that case forward, unless the police stumble across it, which does happen. Generally speaking, unless the victim comes forward, the police will not be aware of the offence and no prosecution will result.

So it was felt necessary by the Federal-Provincial Task Force and the subsequent working group to include these two offences with a view to encouraging victims with the promise of anonimity if the court felt it appropriate that they should come forward and relate their story to the police so that a prosecution could take place.

I should add that the whole question of bans on publication is currently before the Supreme Court of Canada in relation to the existing provision, and the Court has heard argument, has reserved its decision, and, we expect, will offer a definitive word on the extent to which such bans could go.

In the United States, the presumption has been in favour of openness and no restrictions on confidentiality, but even there the courts have recognized that a discretionary ban in the context of their constitutional framework can be justified in circumstances where it is necessary for the due administration of justice. In Canada, that is also a valid constitutional consideration. Furthermore, we have the Section 1 balancing provision which permits the court to weigh not only the interests of the right or freedom in question, but also those of society in imposing reasonable limits justifiable in a free and democratic society.

So the bill does not attempt to carry the notion of confidentiality too far. It recognizes that there are going to be limits in our society to restrictions on freedom of the press, that they are reasonable and appropriate in applying to sexual offences—which, by their very nature, victimize the victim twice, not only in the initial act, but in the subsequent embarrassment of the proceedings that take place—and also to the offences of extortion and loan sharking which will not be uncovered unless the victims have some assurance of confidentiality.

[Traduction]

M. Mosley: Madame la présidente, l'honorable sénateur a soulevé un point très valable. Au premier abord, il n'y a pas de point commun entre ces deux types d'infraction. L'extorsion et la pratique des prêts usuraires sont bien sûr de nature assez différente des infractions d'ordre sexuel et elles ne mettent habituellement pas en cause de très jeunes plaignants comme les infractions d'ordre sexuel. Par contre, ces infractions mettent aussi la victime dans l'embarras, victime qui hésitera alors souvent à la divulguer. Je crois que les tribunaux ont à juste titre indiqué par le passé que si des poursuites étaient engagées, elles pourraient causer des embarras à certains des participants.

Le fait que les victimes soient gênées de divulguer l'infraction entrave toutefois le bon fonctionnement du processus judiciaire parce que seules les victimes peuvent savoir si elles ont fait l'objet d'extorsion ou de prêts usuraires et elles sont les seules qui peuvent démasquer les coupables, à moins que la police ait été témoin de l'infraction. En général cependant, la police ne sera au courant de l'infraction que si la victime la dévoile. Dans le cas contraire, aucune poursuite ne pourra être intentée.

Le groupe d'étude fédéral-provincial et le groupe de travail formé par la suite pour étudier la question a recommandé d'assujettir ces deux infractions à l'interdiction de diffuser l'identité du plaignant pour encourager les victimes à raconter leur histoire à la police de sorte que des poursuites puissent être intentées.

Je voudrais ajouter que la question de l'interdiction de publication a été portée devant la Cour suprême du Canada qui, après avoir entendu des arguments, s'est réservé le droit de prononcer un jugement et nous nous attendons à ce qu'elle tranche définitivement la question.

Aux États-Unis, la présomption est en faveur de la diffusion du plus d'information judiciaire possible, mais les tribunaux ont reconnu que pouvait être justifiée, à l'intérieur de leur cadre constitutionnel, l'imposition de certaines restrictions pour permettre le bon fonctionnement du processus judiciaire. Au Canada, la constitution pourrait également, je présume, le justifier. Par ailleurs, nous avons la disposition relative à la conciliation de l'article 1 qui permet aux tribunaux non seulement de tenir compte du droit ou de la liberté de la personne en cause, mais également de ceux de la société, au moment d'imposer des restrictions raisonnables à l'intérieur d'une société libre et démocratique.

Le projet de loi ne tente donc pas de pousser trop loin la notion de caractère confidentiel. Il reconnaît que seules des restrictions raisonnables et appropriées peuvent être appliquées à la liberté de presse, et, dans ce contexte, aux infractions d'ordre sexuel qui rendent deux fois victime la personne en cause, lors de l'acte initial et au cours du procès, ainsi qu'aux infractions d'extorsion et de prêts usuraires qui ne seront divulguées que si la victime a en quelque sorte l'assurance qu'on ne publiera pas son identité.

Senator Stanbury: The thing that concerns me is that it seems to me that what you are trying to do is to accomplish another purpose other than this particular bill. In other words, you want to ensure prosecution. You are afraid that if their names are going to be mentioned, they are not then going to lay the charge and follow through with the prosecution, whereas this particular bill is intending to deal with the recompense of the victims.

Mr. Mosley: And the protection of victims.

Senator Stanbury: If they want that protection and recompense, surely they would not have any objection to their names being involved, and if they are not prepared to have their names involved, they would not then be asking for the recompense.

Mr. Mosley: It is not just a matter of recompense, honourable senator. The bill aims also to protect the privacy of victims. In the case of an extortion situation, for example, the circumstances which have given rise to the extortion are likely to be of an extremely embarrassing nature to the victim. With loan sharking, the fact that someone has had to go out and obtain credit from a loan shark is also in itself embarrassing and may have a significant effect on that indivdual's business interests. So the object of the bill is twofold. One is to offer a further degree of protection to the victim in those cases and, secondly, to encourage them to come forward. I think the problem here is: How do you balance the public interest with the private interests of the victim? I would still need to be convinced that the objective is to be sure that the victim is willing to give the information to the police so that the man can be prosecuted. It has the secondary objective of protecting the privacy and ensuring the recompense of the victim. I am not sure that our system can be based upon the protection of the privacy of a victim whose judgment has allowed him to get into a bad situation. You could probably think up a lot of other crimes for which you might very well ask the same kind of protection.

I am only trying to direct my remarks toward trying to find whether there is a criterion that can be used to say "this far but no farther". This bill includes a few more offences in terms of the protection of privacy. What is the next offence that people might wish to include? It seems to me that it is a matter of balance between the public interest and the private interest. I am inclined to come down on the side of the public interest wherever I can.

The Chairman: I know that Mr. Préfontaine wants to reply to Senator Stanbury's remarks, but perhaps, before he does, he could hear other senators on the same point.

Senator Cogger: I do not wish to cover exactly the same ground as that covered by Senator Stanbury, but I agree with him that that is one aspect of the bill. Frankly, of the three new offences that would be covered with respect to non-publication, I suspect that I can go along easily only with that of extortion. I think it is in a class of its own as compared to the

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: Ce qui me préoccupe c'est que vous semblez viser un autre but que celui que vise le projet de loi. Vous voulez vous assurer qu'il y ait poursuites en justice. Vous craignez que si l'on permet la publication de l'identité de la victime celle-ci ne va pas porter des accusations et intenter des poursuites en justice. Or, ce projet de loi vise à assurer le dédommagement des victimes.

M. Mosley: Et leur protection.

Le sénateur Stanbury: Si elles voulaient obtenir cette protection et ce dédommagement elles n'auraient certes aucune objection à ce que leur identité soit divulguée. Si elles n'étaient pas prêtes à ce qu'elle le soit, elles ne demanderaient pas de dédommagement.

M. Mosley: Il n'est pas seulement question de dédommagement, honorable sénateur. Le projet de loi vise également à protéger la vie privée des victimes. Dans un cas d'extorsion, par exemple, les circonstances qui ont donné lieu à l'infraction sont susceptibles d'être fort embarrassantes pour la victime. Dans le cas de la pratique de prêts usuraires, non seulement est-il gênant pour une personne de reconnaître être allé demander crédit à un prêteur usuraire, mais peut-il y avoir de graves répercussions sur les intérêts commerciaux de la personne. Le projet de loi a donc deux objectifs. Le premier consiste à offrir plus ample protection à la victime dans ces deux cas et le deuxième à l'encourager à dévoiler l'infraction dont elle a été victime. Je crois que le problème auquel nous sommes ici confrontés consiste à savoir comment concilier les intérêts du public et ceux de la victime. Je ne suis pas tout à fait convaincu que l'objectif de ce projet de loi consiste à faire en sorte que la victime consente à dévoiler à la police les renseignements nécessaires pour que le coupable soit traduit en justice. Cette mesure a un objectif secondaire, celui de protéger la vie privée de la victime et de voir à ce qu'elle obtienne dédommagement. Je ne suis pas très sûr que notre système puisse être fondé sur la protection de la vie privée d'une victime dont le jugement lui a permis de se trouver en mauvaise posture. On pourrait probablement demander le même type de protection dans une foule d'autres cas.

J'essaie simplement de savoir s'il existe un critère qui permettrait de limiter l'application de cette règle aux seuls cas en cause. Ce projet de loi assure la protection de l'identité des victimes pour de nouvelles infractions. Quelle sera la prochaine infraction que l'on incluera? Il me semble qu'il y a lieu de concilier les intérêts du public et les intérêts privés. Je tends à pencher du côté des intérêts du public chaque fois que je le peux.

La présidente: Je sais que M. Préfontaine veut répondre aux remarques du sénateur Stanbury, mais peut-être pourrait-il d'abord entendre les remarques d'autres sénateurs sur le même point.

Le sénateur Cogger: Je ne veux pas aborder exatement le même point que le sénateur Stanbury, mais je conviens avec lui que c'est l'un des aspects du projet de loi. Honnêtement, des trois nouvelles infractions qui seraient assujetties à la règle de non-publication, seul le cas de l'extorsion est à mon avis justifié. Je crois que cette infraction fait partie d'une catégorie dis-

other two. I suppose that if I were to be the object of extortion, it would be because somebody had told me to pay some money or else a nasty aspect of my past or that of a member of my family would be disclosed. In such a case, I would consider the aggrieved party to be a genuine victim. In the case of loan sharking, however, it seems to me that the "victim" appears to be more an accomplice. It takes two to get into loan sharking—a borrower and a lender. I fail to see how we can lump the two kinds of victims together.

I am at a total loss to understand this sort of protection of privacy in the case of bestiality. Surely we do not want to protect the identity of the aggrieved party, or, in the words of the witness, to "victimize the victim twice". I am at a total loss to understand this in the case of bestiality; I have a good deal of difficulty in the case of loan sharking and I would go along with it in the case of extortion. Would the witnesses care to comment?

The Chairman: Perhaps Senator Doyle would also like to add his remarks.

Senator Doyle: I, too, will try not to repeat what has already been said. At the risk of doing so, however, I will say that I find a case of extortion to be a possible exception to the rules regarding the publication of the names of victims. The extention of such privacy in the cases of loan sharking or bestiality, however, require a great deal more by way of convincing arguments. Certainly, bestiality leaves me with all sorts of funny questions. On loan sharking, I could also say a lot of things. As to the argument that this will encourage witnesses to come forward, what about witnesses who are found-ins in bordellos? They are facing a charge. Should their names be withheld or are they simply to be thought of as witnesses from the bordello? There is a whole range of factors that might inhibit witnesses from coming forward. Whether this is the proper inducement by which to persuade them to come forward is something about which we will need more convincing.

I find it interesting that the government would go into this area without dealing with a question that has been of concern to people in the publication business for a long while, and that is, in the case of sexual crimes, the publication of the name of the accused. If there is any innocent—and I am speaking here only of innocents—who is likely to suffer for the rest of his or her life as a result of a criminal proceeding, it is the person who has been wrongfully accused of a heinous sexual offence. Granted, the number of people wrongfully charged with rape or with gross indecency may be very low, so perhaps we should not think too much about the accused as being a victim. But as long as there is one innocent among 100 accused, we have to think about it. I think it throws that question up in very bold type when we consider the first section of this bill. That is about all I have to say at this point.

[Traduction]

tincte des deux autres. Je présume que je ferai l'objet d'extorsion si quelqu'un me demandait de l'argent pour taire un aspect déplaisant de mon passé ou de celui d'un membre de ma famille. Je considère dans ce cas la personne en cause comme une vraie victime. En ce qui concerne la pratique de prêts usuraires, la victime me paraît davantage comme une complice. Il faut deux personnes pour que soit consenti un prêt usuraire: un emprunteur et un prêteur. Je ne vois pas comment l'on peut considérer ces deux types de victimes au même titre.

Je ne comprends absolument pas pourquoi l'on veut protéger la vie privée d'une victime de bestialité. Nous ne voulons certes pas protéger l'identité de la victime ou, comme l'a dit le témoin, en faire deux fois une victime. Je ne comprends absolument pas pourquoi l'on veut agir ainsi dans le cas de la bestialité et j'ai beaucoup de difficulté à le comprendre dans le cas de la pratique de prêts usuraires. Je n'y vois toutefois pas d'objection dans le cas de l'extorsion. Les témoins ont-ils des commentaires à formuler à cet égard?

La présidente: Peut-être le sénateur Doyle voudrait-il d'abord formuler ses commentaires.

Le sénateur Doyle: Je vais également essayer de ne pas répéter ce qui a été dit. Au risque de le faire, cependant, je voudrais indiquer que l'extorsion pourrait peut-être, selon moi, constituer une exception aux règles concernant la publication de l'identité de la victime. Il faudrait toutefois des arguments autrement plus convaincants pour que je reconnaisse la nécessité de protéger la vie privée des victimes de pratiques de prêts usuraires ou de bestialité. La question de la bestialité me laisse certes assez songeur et j'aurais une foule de commentaires à formuler sur celle de la pratique des prêts usuraires. On dit que cette mesure va encourager les victimes à dévoiler l'infraction, mais qu'en sera-t-il de celles qui se trouvent dans un bordel au moment de l'infraction? Elles font face à une accusation. Leur identité devrait-elle être tue ou devrait-on simplement faire en sorte qu'elles soient considérées comme des témoins du bordel? Une foule de facteurs peuvent retenir un témoin de dévoiler l'infraction. Il faudra nous fournir des arguments plus décisifs pour nous convaincre que cette mesure est le meilleur moyen de persuader les témoins de dévoiler les

Je trouve intéressant que le gouvernement s'engage sur cette voie sans régler une question qui préoccupe depuis très longtemps les gens de l'industrie de l'édition, la publication de l'identité de l'accusé, dans le cas de crimes d'ordre sexuel. S'il y a un innocent—et je ne parle que d'innocents—susceptible de souffrir le reste de sa vie du résultat de poursuites criminelles, c'est bien la personne accusée à tort d'avoir commis une infraction d'ordre sexuel haineuse. Compte tenu du fait que le nombre de personnes accusées à tort de viol ou de grossière indécence est vraisemblablement très peu élevé, peut-être ne devrions-nous pas trop nous inquiéter du sort de l'accusé. Mais tant et aussi longtemps qu'il y aura ne serait-ce qu'un innocent parmi 100 personnes accusées, il faudra en tenir compte. Je crois que cette question prend énormément d'importance lorsqu'on étudie le premier article du projet de loi. C'est tout ce que j'avais à dire à ce sujet.

Senator Nurgitz: I have a question on the order forbidding the publication in any document or the broadcasting in any way of the identity of a complainant or witness or any information that could disclose the identity of a complainant or witness. I understand about the broadcasting or publishing in what we commonly call the media. Is there some mechanism by which someone could still find out such identities? Court proceedings are public in the sense that there is a court office and there are court documents that are available to all of us. Is the witness or complainant protected from that?

The Chairman: If I may, I have a supplementary on the same question raised by Senator Doyle. I, too, have always been of the opinion that a person who is wrongfully accused of a heinous sexual crime is as much a victim of crime as anyone else. We raised this point during the study of previous legislation touching on this area. Has the department begun to compile any statistics on the number of people charged with these types of offences and subsequently acquitted?

Mr. Préfontaine: I would first like to return to Senator Stanbury's point regarding the balancing of interests. That is really where the whole issue lies. We could accept as a general principle that we believe in openness in our democratic society and that this is reflected in court proceedings. We try to balance that public interest with this presumption of openness as a general principle. On the other hand, we try to protect the interests of individuals and their privacy, which is another general principle that we respect in our society through all kinds of laws, such as the Privacy Act, the Access to Information Act and hundreds of rules and regulations that require that people cannot go out to disclose information willy-nilly without concern about the privacy of other individuals. When it comes to the criminal law and the need to satisfy the two principles and you are quite right, senator, it is a balancing act—in the last decade and, in particular, since the Charter came into being, we have had to be very sensitive to ensure that those two things are dealt with: The privacy, on the one hand, and the need to have the public know about it, on the other hand. Thus, since the 1983 sexual assault provisions were made, it has been obvious that there have been real benefits. On the basis of what we have seen so far, that has been a good idea and has, in fact, achieved the results that were intended.

To extend it now to other kinds of victims and witnesses, where the complainant's identity would be disclosed, and to balance that against the public interest of everyone knowing, is, we hope, being achieved through the provision that says a judge "may". That does not mean "shall". With regard to a determination of each individual case, the judge will have to decide if the public interest is more important than the privacy and protection of a victim. Extending protection to the victims of extortion is probably easier than extending it to victims of loan sharking. Quite afew years ago in Montreal approximately 1000 cases regarding loan sharking were examined, and the provisions in the Criminal Code that made loan sharking a crime were then passed. Recently, there have not been too many people come forward, although we know that loan

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: J'ai une question à poser relativement à l'ordonnance interdisant de publier ou de diffuser de quelque façon que ce soit l'identité du plaignant ou celle d'un témoin ou des renseignements qui permettraient de la découvrir. Je crois savoir que la publication ou la diffusion mettent en cause ce que nous appelons communément les médias. Y a-t-il des mécanismes qui permettraient à quelqu'un de découvrir l'identité de la victime ou d'un témoin? Les procédures judiciaires sont publiques dans le sens où les tribunaux mettent un bureau ou des documents à la disposition du public. Le témoin est-il protégé à ce titre?

La présidente: Si je puis, je voudrais poser une question supplémentaire relativement au point qu'a soulevé le sénateur Doyle. J'ai moi-même toujours été d'avis qu'une personne accusée à tort d'avoir commis une infraction d'ordre sexuel haineuse est tout autant victime que la victime elle-même. Nous avons soulevé ce point au cours de l'étude du projet de loi touchant à cette question. Le ministère a-t-il commencé à compiler des statistiques concernant le nombre de personnes accusées de ce type d'infractions et ultérieurement acquittées?

M. Préfontaine: Je voudrais d'abord revenir au point qu'a soulevé le sénateur Stanbury relativement à la conciliation des intérêts. C'est le fondement même de la question. Nous pourrions partir du principe que nous croyons à l'ouverture dans notre société démocratique et que cette attitude se reflète dans nos poursuites judiciaires. Nous tâchons de défendre les intérêts du public conformément à ce principe général. Par ailleurs, nous essayons de protéger les intérêts des particuliers et leur vie privée, conformément à un autre principe général que nous respectons dans notre société par le truchement de toutes sortes de lois, comme la Loi sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur l'accès à l'information et des centaines de règlements qui interdisent aux gens de dévoiler des renseignements bon gré mal gré sans se soucier de la vie privée d'autres personnes. Pour respecter ces deux principes en droit criminel-et vous avez raison, sénateur, c'est une question de conciliation-nous avons dû, au cours de la dernière décennie et plus particulièrement depuis la mise en vigueur de la Charte, faire bien attention à ce que, d'une part, la vie privée des gens soit protégée, et, d'autre part, le besoin d'information du public soit satisfait. Les dispositions concernant l'agression sexuelle adoptées en 1983 se sont de toute évidence révélées un succès. D'après ce que nous avons vu jusqu'à maintenant, il s'agissait d'une bonne idée qui a donné les résultats escomptés.

Nous espérons que les mots «le juge peut»—qui ne veulent pas dire «est tenu de»—figurant dans la disposition permettent de peser le pour et le contre entre l'interdiction de dévoiler l'identité de la victime ou d'un témoin dans les cas en cause et l'accès du public à l'information. Dans chaque cas, le juge devra déterminer si l'intérêt public est plus important que la protection de la vie privée d'une victime. Il est probablement plus facile d'étendre cette protection aux victimes d'extorsion qu'il ne l'est aux victimes de pratiques de prêts usuraires. Il y a plusieurs années, environ 1 000 cas de prêts usuraires à Montréal ont fait l'objet d'un examen. On a ensuite adopté les dispositions du Code criminel faisant de la pratique des prêts usuraires un crime. Récemment, bien peu de gens ont dénoncé des prêteurs usuraires, bien que nous sachions que cette pratique

sharking still exists. The positive enforcement of the law does not seem to be happening. I would surmise that the encouragement and privacy factors are not there.

Having said that, ultimately, it is still up to the judge to make that decision. He will have to balance the public interest of openess and the protection and privacy of the individual for purposes of a reasonable limitation. That is the general framework from which we are operating, and that is the reason why the government, based on the recommendations that were made and the consultations and input from provincial and other groups, decided to proceed in that fashion.

The Chairman: Mr. Préfontaine, I would refer you to subsection (a) at the top of page 2.

Mr. Préfontaine: There is a higher interest in that case because it is a "shall" proposition for anyone under 18 years of age.

The Chairman: That subsection says:

(a) At the first reasonable opportunity, inform any witness under the age of eighteen years and the complainant to the proceedings...

The way that subsection reads, it is not the complainant who is under 18 years; it is any complainant. There is no age limit there. Consequently, that is a "shall" proposition, not a "may" proposition.

Mr. Préfontaine: Senator Neiman, that is provided so that the complainant is aware of his right to make the application, in case he does not know about it. The subsection goes on to say:

... of the right to make an application for an order ...

That is provided in the event that complainants do not know they have that right.

The Chairman: In subsection (b) it says that the prosecutor shall make an order. If an application is made, then an order has to be made. You are saying that does not necessarily mean an affirmative order. In other words, does the judge have discretion or does he have to make the order to ban?

Mr. Préfontaine: It is mandatory for a sexual offence complainant or a direct complainant in an extortion case, but no other witnesses.

Senator Stanbury: Subsection (3.1) says:

The presiding judge or justice shall,

(b) on application made by the complainant, the prosecutor or any such witness, make an order under that subsection.

That does not leave the judge any discretion.

Mr. Mosley: With respect to a complainant or a witness under the age of 18 years, the reference is to subsection (a).

Madam Chairman, I would like to respond to a number of specific points that honourable senators have raised.

With regard to the question of bestiality, you will recall that Bill C-15, which came into force on January 4 of this year, amended the bestiality section of the Criminal Code to incorporate two new specific offences. The first involved inducing or

[Traduction]

existe encore. La loi ne semble donc pas avoir l'effet incitatif qu'elle aurait dû avoir normalement. Peut-être est-ce parce que les facteurs d'encouragement et de protection de l'identité de la victime sont absents.

Ceci dit, il incombe ultimement au juge de prendre la décision. Il devra peser le pour et le contre entre l'intérêt du public et la protection de la vie privée de la personne en cause de façon à poser des restrictions raisonnables. C'est le cadre général à l'intérieur duquel nous fonctionnons et c'est pourquoi le gouvernement, conformément aux recommandations faites et aux consultations tenues auprès de nombreux groupes, a décidé de procéder ainsi.

La présidente: Monsieur Préfontaine, reportons-nous à l'alinéa au haut de la page 2.

M. Préfontaine: Cette disposition est plus stricte puisque le juge «est tenu» de respecter les règles prescrites pour quiconque est âgé de moins de 18 ans.

La présidente: Cet alinéa stipule:

D'aviser dès que possible les témoins âgés de moins de 18 ans et le plaignant, dans des procédures engagées . . .

Selon le libellé de cet alinéa, il ne s'agit pas que du plaignant âgé de moins de 18 ans, mais de n'importe quel plaignant. Il n'y a pas de limite d'âge au titre du plaignant. Le juge «est tenu» d'agir. La décision n'est pas laissée à sa discrétion.

M. Préfontaine: Sénatrice Neiman, l'alinéa est libellé de sorte que le plaignant sache qu'il a le droit de demander une ordonnance, au cas où il ne le saurait pas déjà. L'alinéa stipule ensuite:

... de leur droit de demander une ordonnance ...

Cet alinéa vise à signaler aux plaignants qui ne le sauraient pas déjà qu'ils ont ce droit.

La présidente: Selon l'alinéa suivant, le juge est tenu de rendre une ordonnance, si on le lui demande. Vous dites qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une obligation. Bref, le juge peut-il lui même décider s'il y a lieu de rendre une ordonnance ou est-il tenu d'en rendre une?

M. Préfontaine: Il doit en rendre une si un plaignant victime d'une infraction d'ordre sexuel ou victime d'extorsion le lui demande, mais pas si d'autres témoins le lui demandent.

Le sénateur Stanbury: L'alinéa 3.1b) stipule:

Le juge ou le juge de paix est tenu:

De rendre une ordonnance en vertu de ce paragraphe si le plaignant, le poursuivant ou l'un de ces témoins le lui demande.

Cela ne confère aucune libre décision au juge.

M. Mosley: En ce qui concerne un plaignant ou un témoin de moins de 18 ans, il faut se reporter à l'alinéa a).

Madame la présidente, je voudrais répondre à un certain nombre de points qu'ont soulevés les honorables sénateurs.

En ce qui concerne la question de la bestialité, vous vous souviendrez que le projet de loi C-15, qui est entré en vigueur le 4 janvier 1988, modifiait la section du Code criminel portant sur la bestialité en créant deux nouvelles infractions précises:

compelling a child to perform an act of bestiality, and the other involved inducing an adult. There is one offence involving a child and a second involving inducing a person to perform an act of bestiality. With those amendments to the section on bestiality in the Criminal Code, there are, in fact, victims and possibly complainants. In any event, there would always be a witness who was present for the event and perhaps embarrassed by those circumstances. The main object is to extend the protection to children and persons who are compelled, for example, to make a pornographic film.

With regard to the question of the name of the accused, there was a very lengthy debate over this issue in the other place. A number of arguments were presented for and against the proposition. The government took the position that under existing practice and law—in part the application of section 442, and in part the practice on the part of the media to very responsibly withhold the name of the accused in cases in which identification of the accused would lead to identification of the victim, primarily a child in cases of sexual abuse—it was not, in reality, a significant problem. There was evidence presented to the legislative committee in the other place to the effect that this was becoming a factor in matrimonial disputes, for example, in that it would lead to unwarranted charges being made. However, it is precisely in that type of case that the accused is not, in fact, identified. The press does not report the accused's name because of concern that it would lead to identification of

The cases which are reported tend to be those where there had been a stranger assault or where the nature of the incident is one in which the offender has been involved with a great number of persons over a period of time and identification of a specific individual would not result. There have been a number of cases in recent years in which identification through the press has led to evidence coming forward to support either the prosecution or the defence. As Mr. Préfontaine was indicating, there has to be a balancing of interests here.

In the Province of British Columbia in recent years there have been a number of notorious child sexual abuse cases involving teachers. In those cases, evidence of the pattern of behaviour of the accused has come forward once the accused had been identified in the media before the proceedings had taken place. That has led to similar fact evidence leading to convictions. It has also led to additional counts being presented and tried against the accused. So a very real social value was achieved by the publication of the identity of those accused persons in that the administration of justice with respect to their offences was enhanced. Stranger assaults, the stereotypical street-corner rape scene, where the victim is snatched and grabbed, can lead to evidence that relates to identification. For example, the accused indicates an alibi and a person reading about it in a newspaper is able either to support that alibi or to offer evidence that would defeat it.

The concern that witnesses advanced with respect to the identification of persons, where there was a real possibility of a wrongful accusation, was not, in our respectful submission, borne out by experience. In those cases the media have responsibly withheld identification of the accused. In the other

[Traduction]

la première consistant à inciter un enfant à commettre un acte de bestialité, la seconde à forcer un adulte à en commettre un. L'une des infractions concerne donc les enfants, l'autre les adultes. Aux termes de ces amendements à l'article sur la bestialité du Code criminel, il y a en fait des victimes et éventuellement des plaignants. De toute façon, il y aurait toujours un témoin qui aurait assisté à l'acte et qui s'en serait trouvé gêné. Le principal objectif de cette disposition est de protéger les enfants et les personnes qui sont forcés, par exemple, de jouer dans un film pornographique.

En ce qui a trait à la question de l'identité de l'accusé, celleci a fait l'objet de très longues discussions à l'autre endroit. Un certain nombre d'arguments pour et contre la proposition ont été présentés. Le gouvernement a conclu que selon la loi et la pratique actuelles-d'une part l'article 442, d'autre part l'attitude très responsable des médias qui taisent le nom de l'accusé dans les cas où son identification entraînerait l'identification de la victime, et surtout d'un enfant, dans les cas d'agression sexuelle—cette question ne constitue pas réellement un grave problème. Des témoins ont signalé devant le comité législatif de l'autre endroit que cette mesure pourrait, dans le cas de disputes conjugales par exemple, donner lieu à des accusations injustifiées. Or, c'est précisément dans ce type de cas que l'accusé n'est pas identifié. La presse ne publie alors pas le nom de l'accusé parce qu'elle craint qu'il permettrait d'identifier la victime.

L'identité de l'accusé est normalement diffusée dans les cas où l'infraction a été commise contre un étranger ou lorsqu'il y a de nombreuses victimes en cause sur une certaine période et qu'une seule personne ne risque pas d'être identifiée. Dans certains cas qui se sont présentés ces dernières années, l'identification de l'accusé par la presse a permis de recueillir de nouvelles preuves en faveur du plaignant ou de la défense. Comme l'a signalé M. Préfontaine, il faut concilier les divers intérêts.

En Colombie-Britannique, ces dernières années, il y a eu de nombreux cas notoires d'agression sexuelle à l'égard d'enfants mettant en cause des enseignants. Dans ces cas, l'identification de l'accusé par les médias avant qu'ait lieu le procès a permis de recueillir des témoignages mettant en lumière le comportement de l'accusé. Elle a également permis d'obtenir des preuves semblables qui ont donné lieu à des condamnations et d'instruire de nouveaux chefs d'accusation contre l'accusé. La publication de l'identité d'accusés a donc joué un grand rôle social puisqu'elle a permis d'améliorer le processus judiciaire en ce qui concerne ce type d'infractions. Les agressions par des étrangers, la scène stéréotypée du viol sur le coin de la rue où la victime est empoignée et saisie, peut mener à un témoignage se rapportant à l'identification. Par exemple, l'accusé invoque un alibi et une personne qui lit un article au sujet de ce crime dans un journal est en mesure soit de corroborer l'alibi soit de fournir des preuves pour le réfuter.

La crainte qu'ont formulée des témoins en ce qui concerne l'identification de personnes lorsque existait une véritable possibilité d'accusation arbitraire n'était pas, selon nous, confirmée par l'expérience. Dans ces cas, les médias ont fait preuve de responsabilité en taisant le nom de l'accusé. Dans les autres

cases, in which identification offers significant social benefits, the identification has, in fact, led to evidence coming forward. Those are not cases where there is a high degree of possibility of there being a wrongful accusation.

Senator Nurgitz asked a question about the meaning of "document" in subsection 442. The current code speaks of "published in any newspaper." There are several problems with that. One is that the definition of "newspaper" did not cover, for example, weeklies or periodicals and magazines, and it was felt necessary to extend its application. It could apply to anything which is publicly available, including court documents to which the public may have access. If the order is made, then the name would have to be obscured on those documents.

With respect to the chairman's question on statistics, criminal justice statistics are woefully inadequate in this country, as I am sure you are aware. However, for a number of years the department has been engaged in a research program with a view to the evaluation of the effects of Bill C-127, which came into effect in 1983 and amended the sexual assault provisions of the Criminal Code. That research provides some assistance with the dispositions, the outcome of cases, including the rate of acquittal in the cases which are monitored. There are a number of cite studies taking place in which cases will be studied from beginning to end which should give us a better idea of what the actual result would be.

Speaking in general terms, most cases do not go to trial; they result in guilty pleas. The average is about 90 per cent across the board. Sexual assault cases are more likely to go to trial because there is often simply the evidence of the complainant against that of the accused to be taken into consideration. Although there are more convictions than acquittals, there is generally believed to be a higher rate of acquittal in sexual assault cases which go to trial. Because of that factor there is often little extraneous or corroborative evidence that the tryer of fact can take into consideration.

Mr. Préfontaine: I think your question was also directed to "wrongly accused and acquitted".

The Chairman: Yes.

Mr. Préfontaine: The "wrongly" part is that we do not know of many cases where it is suggested that a person has been wrongly charged. If you are accused and are acquitted, then it is difficult to prove that you have been wrongly accused unless you can show a malicious intent on the part of those who laid the charge. There are few that we have ever heard of.

The Chairman: There was a rather notorious case which occurred in Toronto not too long ago involving accusations made by children against a janitor or a school teacher.

Mr. Préfontaine: Yes.

The Chairman: That, to me, is the classic kind of problem

Mr. Préfontaine: That happens.

[Traduction]

cas où l'identification offre des avantages sociaux importants, l'identification a en fait permis d'obtenir des preuves. Il ne s'agit toutefois pas des cas où il y a la forte possibilité d'une accusation arbitraire.

Le sénateur Nurgitz a posé une question au sujet du sens de «document» au paragraphe 442. Le code actuel parle de «publier dans un journal». Cela pose plusieurs problèmes. L'une d'entre elles c'est que la définition de «journal» n'englobait pas, par exemple, les hebdomadaires ou les périodiques et les revues. On a donc cru nécessaire d'en étendre la portée. Cela pourrait s'appliquer à tout ce qui peut être offert au public, y compris les documents juridiques, auxquels le public peut avoir accès. Si l'ordonnance est rendue, il faudrait alors cacher le nom sur ces documents.

En ce qui concerne la question de la présidente concernant les statistiques, les statistiques en matière de justice pénale font cruellement défaut dans ce pays et je suis sûr que vous le savez. Toutefois, pendant un certain nombre d'années le ministère a effectué des recherches sur les répercussions du projet de loi C-127 qui est entré en vigueur en 1983 et qui modifiait les dispositions du Code criminel relatives aux agressions sexuelles. Cette recherche a eu une certaine utilité en ce qui concerne le règlement, le résultat des affaires, y compris le taux d'acquittement dans celles qui ont fait l'objet d'un contrôle. Dans le cadre d'un certain nombre d'études on étudiera les affaires du début à la fin, ce qui devrait nous donner une meilleure idée de ce que serait le résultat réel.

Règle générale, la plupart des affaires ne font pas l'objet d'un procès; elles finissent en plaidoyers de culpabilité. La moyenne est d'environ 90 p. 100 dans l'ensemble. Les affaires d'agression sexuelle sont plus suceptibles de faire l'objet d'un procès parce qu'il n'y a souvent que le témoignage du plaignant contre celui de l'accusé dont il faut tenir compte. Bien qu'il y ait plus de condamnations que d'acquittements, on croit en général que le taux d'acquittement est plus élevé dans les affaires d'agression sexuelle qui passent en jugement. En raison de ce facteur, il y a souvent peu de preuves accessoires dont le juge peut tenir compte.

M. Préfontaine: Si je puis me permettre d'ajouter ceci, je crois que votre question portait également sur l'expression faussement accusé et acquitté.

La présidente: Oui.

M. Préfontaine: Le problème c'est que nous ne connaissons pas beaucoup de cas où on laisse supposer qu'une personne a été faussement accusée. Si vous êtes accusé et êtes acquitté, il est alors difficile de prouver que vous avez été faussement accusé à moins que vous puissiez prouver que ceux qui ont porté l'accusation avaient une intention malveillante. Nous avons entendu parler de très peu de cas de ce genre.

La présidente: Eh bien! M. Préfontaine, c'était une affaire assez célèbre qui s'est produit à Toronto il n'y a pas très long-temps et qui se rapportait à des accusations portées par des enfants contre un concierge ou un professeur.

M. Préfontaine: Oui.

La présidente: Il s'agit, selon moi, du problème classique—

M. Préfontaine: Cela arrive.

The Chairman: —that we are addressing.

Mr. Préfontaine: But, in relative terms overall, it is that exceptional case which gets the attention that you hear about.

As opposed to the "wrongly accused and acquitted" or "the wrongly accused, convicted and imprisoned," that is a different story. There has been some action taken to try to deal with that. For example, there are the Marshall, Fox and Truscott-type of cases which we have had over the last ten years—three cases.

Senator Doyle: That is not dealt with by the Senate.

Mr. Préfontaine: No, we do not deal with it here; that is something completely different.

Senator Doyle: We are not dealing with that kind of crime.

Mr. Préfontaine: Here? No.

Senator Doyle: That is what I wanted to know.

Senator Spivak: I am curious about the criminal interest rate. That is a relatively new definition; it is not that old. We were just looking it up in the Criminal Code. Have there been a great number of cases now, or prosecutions?

Mr. Préfontaine: Very few.

Mr. Mosley: A handful.

Senator Spivak: Why is that?

Mr. Préfontaine: The prohibited rate is approximately 60 per cent.

Senator Spivak: We were astounded to read what the prohibited rate was.

Senator Flynn: I remember when we passed that.

Mr. Préfontaine: People just do not come forward. The whole psychology of going to a loan shark has to do with your credit rating and some longstanding traditions. Loan sharking is popular with certain groups in our society that tend to rely on a network of, for example, the beer parlour and the corner grocer—I do not want to suggest that corner grocers or bartenders do this—or a contact in a certain area of the community.

We have found some evidence that in certain groups in certain large cities that is where the action is. If you go there, you go because you cannot get a loan anywhere.

Senator Spivak: You need it; it is seen as a necessity. I can understand why people would not come forward. However, the point is that there is not an attempt to prosecute people for these practices from the powers that be, whoever they are.

Mr. Préfontaine: The investigations that take place are usually of a ring or major operation, and they are difficult to get at, as the Montreal study, the Marchildon study, showed a few

[Traduction]

La présidente: . . . qui nous préoccupe.

M. Préfontaine: Mais dans l'ensemble, c'est le cas exceptionnel qui attire l'attention dont vous entendez parler.

Par opposition à la personne faussement accusée et acquittée ou à la personne faussement accusée, condamnée et emprisonnée, c'est une toute autre histoire. Certaines mesures ont été prises pour tenter de régler ce problème. Par exemple, il y a des affaires types comme celles de Marshall, de Fox et de Truscott avec lesquelles nous avons été aux prises au cours des dix dernières années—trois affaires.

Le sénateur Doyle: Le Sénat ne s'en occupe pas.

M. Préfontaine: Non, nous n'en parlons pas ici; c'est tout à fait différent.

Le sénateur Doyle: Nous ne nous occupons pas de ce genre de crime.

M. Préfontaire: Ici? Non.

Le sénateur Doyle: Non. C'est ce que je voulais savoir.

Le sénateur Spivak: Je m'intéresse au taux d'intérêt criminel. C'est une définition assez nouvelle; elle ne remonte pas à très loin. Nous y jetions simplement un coup d'œil dans le code criminel. Y a-t-il un grand nombre de cas à l'étude maintenant ou de poursuites?

M. Préfontaine: Très peu.

M. Mosley: Une poignée.

Le sénateur Spivak: Pourquoi?

M. Préfontaine: Le taux interdit est de 60 p. 100 ou quelque chose du genre.

Le sénateur Spivak: Nous sommes étonnés de lire quel était le taux interdit.

Le sénateur Flynn: Je me rappelle lorsque nous avons adopté cette modification.

M. Préfontaine: Et les gens ne sortent tout simplement pas de l'ombre. Toute la psychologie entourant le recours à un prêt usuraire a quelque chose à voir avec votre carte de crédit et certaines traditions de longue date. La pratique des prêts usuraires est populaire dans certains milieux de notre société qui ont tendance à s'en remettre à un réseau de tavernes et d'épiceries du coin par exemple—je ne veux pas suggérer que les épiciers du coin ou les serveurs de bar s'y adonnent—ou à un contact dans un certain milieu.

Nous avons des preuves qu'au sein de certains groupes dans certaines grandes villes, c'est là où les choses se passent. Si vous frappez à ces adresses, c'est que vous ne pouvez obtenir un prêt ailleurs.

Le sénateur Spivak: Vous en avez besoin; on le considère comme une nécessité. Je puis comprendre pourquoi les gens ne se feraient pas connaître. Le fait est toutefois que les autoritées constituées, quelles qu'elles soient, ne tentent pas de poursuivre des gens pour ces pratiques.

M. Préfontaine: Les enquêtes qui ont lieu portent habituellement sur un réseau ou une opération importante et ils sont difficile d'accès comme l'a démontré l'étude de Montréal, l'étude Marchildon, il y a quelques années. Il s'est trouvé en

years ago. He got into difficulties for something later on, but he conducted a fairly good study.

Senator Cogger: In view of the testimony, is it not a fact that what keeps loan sharking going is the networks that the guys do not want to destroy because they may come back to them again next month or next year? I do not think the fact that their names will not be disclosed will bring them forward.

Mr. Préfontaine: Maybe that is why the main proposition is there, namely, if it is possible to protect the witness, to let the judge have him come forward where there is someone who wants to "get out from under". It is a point that is made—I agree with you.

The Chairman: Senators, we are rapidly running out of time. I have a few more questions, but we have not nearly explored some of the other questions that we might have asked, so we will look forward to our witnesses coming back later after we have heard from others whom we may wish to question.

Senator Nurgitz: This question can be answered by any of the witnesses. It concerns the question raised by Mr. Mosley about not wanting this to take the place of civil proceedings—that is, arguments over ownership. It seems simplistic to take an affidavit to say, "This is mine. I identify it by 'X;' it has a value of 'X' dollars." This is done long before the accused gets the affidavit. I have read the section which states that he only has to get that within a reasonable time prior to his trial. What happens if, during the case, it is clearly established that X was not a thief and, in fact, was not even in the city? I cannot at the moment conjure up all the various facts that would enter the play, but what would happen in those circumstances?

Mr. Mosley: Senator, that could very well happen if identification of the perpetrator is the issue in the proceedings. In that instance, the victim gets no recompense because there is no one from whom to order recompense.

Senator Nurgitz: Mr. Mosley, my point is that we have arrest and seizure, or however it goes. The goods are found there and a "victim" comes forward and says: "Those are my goods; here is my affidavit and I establish by that affidavit my ownership and the value," or whatever. It is then clearly established that the accused was either not a thief or is not the right thief, or whatever. These days there are so many items that are mass produced.

Mr. Mosley: If I understand the question, you mean that, in fact, there was not a theft?

Senator Nurgitz: No, there may well have been a theft. I am thinking here about your deputy minister.

Mr. Préfontaine: What do you mean, senator?

The Chairman: Perhaps you better clarify that, Senator Nurgitz.

Senator Nurgitz: Madam Chairman, this is 1988. There are thousands of Sony television sets within any one community. That is my point.

[Traduction]

difficulté pour quelque chose plus tard, mais il a effectué une assez bonne étude.

Le sénateur Cogger: Compte tenu du témoignage, n'est-il pas vrai que ce qui maintient les prêts usuraires, ce sont les réseaux que les individus ne veulent pas détruire de peur qu'on ne vienne leur demander des comptes l'année ou le mois prochain? Je ne crois pas que la non-divulgation de leur nom les fera sortir de l'ombre.

M. Préfontaine: C'est peut-être la raison pour laquelle la principale proposition est là, à savoir laisser le juge, s'il est possible de protéger le témoin, de laisser le juge le faire sortir de l'ombre lorsqu'il y a quelqu'un qui veut s'en sortir. C'est une remarque que l'on fait toutefois, j'en conviens.

La présidente: Sénateurs, le temps file rapidement. J'ai une ou deux autres questions à poser, mais nous avons à peine exploré quelques-unes des autres questions que nous aimerions peut-être poser. Je crois donc que nous demanderons à nos témoins de revenir plus tard après que nous en aurons entendu d'autres que nous voudrons peut-être interroger.

Le sénateur Nurgitz: N'importe lequel de ces témoins peut répondre à cette question. Elle se rapporte à celle qu'a soulevée M. Mosley au sujet du refus que ceci remplace les poursuites civiles—c'est-à-dire, les arguments relativement à la propriété. Il semble simpliste d'obtenir un affidavit pour dire: «Ceci m'appartient. Je le reconnais par . . . , il vaut tant de dollars.» Cela se fait bien avant que l'accusé ne reçoive l'affidavit. J'ai lu l'article qui dispose que l'accusé ne doit le recevoir que dans un délai raisonnable avant son procès. Que se passe-t-il si, pendant l'instruction d'une affaire, il est clairement établi que X n'était pas un voleur et, en fait, ne se trouvait même pas en ville? Pour l'instant, je ne peux évoquer tous les faits qui entreraient en jeu, mais qu'arriverait-il dans ces circonstances?

M. Mosley: Sénateur, cela pourrait très bien arriver si le procès vise à identifier l'auteur du crime. Dans ce cas, la victime n'obtient aucun dédommagement parce qu'il n'y a personne à qui elle peut en faire la demande.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur Mosley, le point que je veux faire ressortir c'est que nous avons une arrestation et une saisie ou quoi que ce soit. On trouve les biens sur place et une «victime» se présente et dit: «Il s'agit de mon bien; voici mon affidavit; je déclare au moyen de celui-ci en être le propriétaire et j'en établis la valeur.» Il est alors clairement établi que l'accusé n'était pas le voleur, n'est pas le véritable voleur, etc. De nos jours, il y a tellement d'articles qui sont fabriqués en série.

M. Mosley: Si je comprends la question, vous voulez dire que, en fait, il n'y a pas eu de vol?

Le sénateur Nurgitz: Non, il se peut très bien qu'il y ait eu un vol. Je pense ici à votre sous-ministre.

M. Préfontaine: Que voulez-vous dire, sénateur?

La présidente: Il vaudrait peut-être mieux que vous précisiez votre pensée, sénateur Nurgitz.

Le sénateur Nurgitz: Madame la présidente, nous sommes en 1988, il y a des milliers de téléviseurs Sony dans n'importe quelle agglomération. C'est le point que je veux faire ressortir.

Senator Flynn: You are right. I would have difficulty in identifying my set.

Mr. Mosley: That is a very real, practical problem which this bill will not solve. There will be cases in which the property simply cannot be identified to any degree of certainty. People do not keep track of serial numbers; serial numbers may be removed. There will be many problems of that nature which are now being faced by the authorities and those problems will continue to recur.

Senator Nurgitz: Thank you.

The Chairman: Senator Doyle?

Senator Doyle: First, I must apologize for the fact that I have not had a chance to read through the bill. With respect to seizure and the holding of goods, identifying them and photographing them, and so on, does this bill provide for the compensation of victims of an investigation of a crime and not necessarily of a crime? For example, a police force descends on my apartment; they tear out partitions; they rip out the toilet; they take down the chandelier and then say: "You are very lucky; you have nothing here today," and then they leave; or it is subsequently revealed in court that the action of searching this apartment did cause certain damage but no evidence was found or no indication of the guilt of the person controlling that apartment, so the criminal cannot be assessed. Is the court then provided with an opportunity in this bill to take cognizance of the damage?

Mr. Mosley: The bill does not address that issue. That issue is dealt with in each jurisdiction by exceptions to the general principle of Crown immunity, permitting the claimant to sue the Crown. Those matters are dealt with routinely. For example, where the OPP is involved, they are dealt with by the Department of Justice. The claim is assessed; if it is clear and uncontroversial, then a settlement will be reached with the claimant. Similarly, the provincial jurisdictions deal with these matters.

The problem is often whether or not the damage was as claimed or justifiable. Therefore it is not something which can readily be ascertained in a criminal proceeding. In fact, there would be no criminal proceeding in the circumstances you have just described. A criminal court would not be seized with the matter if, in fact, there was no charge proceeding or not trial taking place. Therefore the mechanism which applies is through various crown liability statutes.

Senator Doyle: I have one other question. You may have given me the answer but I will ask my question anyway. My question relates to something that might come under the same clause. For example, a person operates a magazine stand and 2,000 copies of a magazine are seized during an investigation for an obscenity charge, let us say. A couple of years later the magazines are returned, slightly out of date; slightly dogeared—due to their high use whilst in custody, perhaps. Is there any provision in this bill for that poor fellow? That per-

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Vous avez raison. J'aurais de la difficulté à identifier mon appareil.

M. Mosley: C'est un problème pratique et très réel que ne résout pas ce projet de loi. Il y a des cas où la propriété ne peut tout simplement pas être identifiée avec certitude. Les gens ne conservent pas les numéro d'ordre; on peut les faire disparaître. Il y a quantité de problèmes similaires avec lesquels les autorités sont actuellement aux prises et ceux-ci ne cesseront pas.

Le sénateur Nurgitz: Merci.

La présidente: Sénateur Doyle?

Le sénateur Doyle: Premièrement, je dois m'excuser du fait de ne pas avoir eu la chance de lire le projet de loi. En ce qui concerne la saisie et la détention de biens, l'identification et la photographie de ces derniers, etc., ce projet de loi prévoit-il l'indemnisation des victimes d'une enquête portant sur une infraction criminelle et pas nécessairement d'un acte criminel? Par exemple, des policiers font une descente dans mon appartement, démolissent des cloisons, arrachent la cuvette, décrochent le lustre et disent ensuite: «Vous avez de la chance; vous n'avez rien ici aujourd'hui» et quittent la place. Or, la preuve est ensuite faite devant le tribunal que la perquisition de cet appartement a causé des dégâts mais comme il n'y a aucune preuve ou indication de la culpabilité de la personne habitant l'appartement, on ne peut juger le criminel. Le tribunal peut-il en vertu de ce projet de loi prendre connaissance des dégâts?

M. Mosley: Le projet de loi n'aborde pas cette question. On s'occupe de cette question dans chaque juridiction au moyen d'exceptions au principe général de l'immunité de la Couronne, permettant au requérant de poursuivre la Couronne. On s'occupe couramment de ces questions. Par exemple, lorsque l'OPP est en cause, c'est le ministère de la Justice qui s'en occupe. La réclamation est évaluée, si l'affaire est claire et sans équivoque, on s'entend avec le requérant pour régler l'affaire. De même, les compétences provinciales s'occupent de ces questions.

Le problème qui se pose souvent c'est de déterminer si les dommages correspondent bien à ceux qui ont été réclamés ou sont justifiables. Il ne s'agit donc pas de quelque chose qu'on peut facilement déterminer dans une procédure au criminel. En fait, il n'y aurait pas de poursuites au criminel dans les circonstances que vous venez tout juste de décrire. Une cour d'assise ne serait pas saisie de la question si, en fait, il n'y avait pas d'accusation ou de procès. Ainsi, le mécanisme qui s'applique relève de diverses mesures législatives portant sur la responsabilité de la Couronne.

Le sénateur Doyle: J'ai une question, et je crois que vous y avez peut-être répondu, mais je vais la poser quand même. Ma question porte sur quelque chose qui pourrait relever de ce même article. Par exemple, une personne exploite un kiosque à journaux; supposons, par exemple, qu'on y saisit 2 000 exemplaires d'une revue au cours d'une enquête faisant suite à une accusation d'obscénité. Une ou deux années plus tard, les revues sont retournées, légèrement démodées; légèrement écornées—peut-être en raison de la grande utilisation que l'on en a faite pendant ces deux années. Ce pauvre type a-t-il quelque

son has gone to court and is found not guilty of obscenity, so in that instance, the court has been seized with the case.

Mr. Mosley: The practice with respect to obscenity prosecutions is not to seize all of the material but to seize example copies. The police do not have the facilities to store them.

However, Canada Customs is in a slightly different situation, because if, in fact, the item is found to be a prohibited importation, then all of the items are prohibited importations and cannot be allowed into the country.

I will give you an example of what happened in such a case. A Vancouver bookstore challenged an order by Canada Customs and ultimately was successful in that challenge. The magazines in question, while in storage, had suffered water damage. Customs ultimately paid the full face value of each one of those magazines. In that situation, the store owner was probably better off by having obtained the full value for the magazines when there was no guarantee that he would have been able to sell all of them. Therefore it can work to the advantage of the individual.

If there has been damage or loss suffered by the owner of the property then, as I say, the crown liability approach will work to make them whole again, as the expression goes.

Senator Doyle: That is very interesting to hear. May I go back to what we were discussing before, or must I yield the floor to someone else for questions?

The Chairman: Please continue, Senator Doyle.

Senator Doyle: You made reference to the attempts to meld the concerns for privacy with the criminal law. Do you really believe that that could ever be achieved, short of holding all court proceedings in camera? Is there not an assumption in the laying of criminal charges that there is going to be some kind of a sharp invasion of privacy, and not just of the accused? Is that not a price that we pay for having law in our society?

Mr. Préfontaine: Yes, senator, I think that, as a society, we accept that when a person is accused of a crime, in the public interest the principle of openness should be primary. However, that does not mean that it is absolute, as nothing else is absolute in our society. Therefore, in order to strike a balance, a mechanism is provided for certain exceptions and certain instances where it is felt that it is more important to protect the reputation of the woman, or the child, or the family, or the victim than it is to have the public know about the fact that my neighbour was raped or that my other neighbour's child will be branded for the rest of her life because she was sexually abused. Those are overriding factors.

Those circumstances also apply to young offenders. We have a very humane kind of system which says that we are not absolute in what we do; that we tend to balance things off, and we give a judge the opportunity to do that. In some instances, of course, it is mandatory because, as a society, we are convinced that we do not even need a judge to tell us that such things are more important than the public interest.

[Traduction]

recours en vertu de ce projet de loi? Il va devant les tribunaux et n'est pas trouvé coupable d'obscénité, ainsi dans ce cas, le tribunal a été saisi de l'affaire.

M. Mosley: En ce qui concerne les poursuites pour des raisons d'obscénité, on ne saisit habituellement pas tout le matériel, mais seulement quelques exemplaires. Les forces policières n'ont pas les installations voulues pour les entreposer.

Toutefois, Douanes Canada est dans une position légèrement différente, parce que si elles interdisent l'importation d'un article, il en va de même pour tous les autres et leur entrée au Canada est interdite.

Je vais vous donner un exemple de ce qui s'est passé dans un cas en particuleir. Une librairie de Vancouver a contesté une ordonnance de Douanes Canada et a finalement eu gain de cause. Les revues en question, alors qu'elles étaient en entreposage, ont été endommagées par l'eau. Les Douanes ont finalement payé la pleine valeur nominale de chacune de ces revues. Dans ce cas, il valait probablement beaucoup mieux pour le propriétaire d'avoir obtenu la pleine valeur des revues alors qu'il n'était nullement assuré de les écouler toutes. Cela peut donc profiter au particulier.

S'il y a dommage ou perte pour le propriétaire du bien alors, je le répète, en invoquant la responsabilité de la Couronne, le propriétaire obtiendra la pleine valeur.

Le sénateur Doyle: C'est très intéressant à entendre. Puis-je revenir à ce dont nous discutions auparavant ou dois-je céder la parole à quelqu'un d'autre?

La présidente: Je vous en prie, continuez, sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Vous avez fait allusion aux tentatives visant à allier les préoccupations concernant la vie privée au droit pénal. Croyez-vous vraiment qu'on puisse un jour y parvenir, à moins de tenir toutes les audiences à huis clos? Ne suppose-t-on pas lorsqu'on porte des accusations criminelles qu'il y aura une invasion poussée de la vie privée et pas seulement de l'accusé. N'est-ce pas un prix que nous payons pour que la loi règne dans notre société?

M. Préfontaine: Oui, sénateur, je crois que, en tant que société, nous acceptons, dans l'intérêt public, lorsqu'une personne est accusée d'un crime, que le principe de l'ouverture devrait être primordial. Toutefois, cela ne veut pas dire que c'est absolu, étant donné que rien d'autre n'est absolu dans notre société. Ainsi, pour établir un équilibre, un mécanisme est prévu pour certaines exceptions et certains cas lorsque l'on croit qu'il est plus important de protéger la réputation de la femme, de l'enfant, de la famille ou de la victime que de crier sur les toits que mon voisin a été violé ou que l'enfant de mon voisin sera stigmatisé pour le reste de sa vie parce qu'elle a été victime d'une agression sexuelle. Il s'agit de facteurs prépondérants.

Ces circonstances s'appliquent également aux jeunes contrevenants. Nous avons un système très humain qui veut que les gestes que nous posons ne soient pas absolus; que nous ayions tendance à trouver l'équilibre et que nous donnions au juge l'occasion de le faire. Dans certains cas, il va sans dire, c'est obligatoire parce que, en tant que société, nous sommes con-

Senator Doyle: I think we accepted that principle when we protected children, because they are the innocent victims in any of these actions. We also accepted it with respect to women because they have a peculiar vulnerability that you and I do not share. Now we are extending further. We mentioned a moment ago that one of the reasons we are extending it is because of the terrible embarrassment that befalls people and they do not want to come forward. Why in the world did we not extend that provision to include fraud? Victims of "bunko" artists and people like that are the least likely to want to have their names put in the paper, because they are made to look like perfect fools. I am not referring to the guy in the beer parlour who has borrowed \$1 and promises to pay \$2 back tomorrow.

Mr. Préfontaine: You are referring to the loan-sharking portion as opposed to the extortion, which involves a violent type of setting?

Senator Doyle: Yes.

The Chairman: I would like to thank the witnesses for appearing this morning. Perhaps, before we ask them to return, we will have a judgment from the Supreme Court of Canada which will settle some of the concerns we have been discussing this morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

vaincus que nous n'avons même pas besoin d'un juge pour nous dire que telles choses sont plus importantes que l'intérêt public.

Le sénateur Doyle: Je crois que nous avons accepté ce principe lorsque nous avons protégé les enfants, parce qu'ils sont les victimes innocentes de n'importe quelle de ces actions. Nous l'avons également accepté en ce qui concerne les femmes parce qu'elles sont vulnérables, ce qui n'est pas notre cas. Maintenant, nous allons plus loin. Nous avons dit il y a un instant que l'une des raisons pour laquelle nous allons plus loin, c'est à cause de l'embarras terrible dont souffrent les gens et ils ne veulent pas sortir de l'ombre. Pourquoi n'avons-nous pas englobé dans cette disposition la fraude? Les victimes de filous et de personnes du même genre sont celles qui vraisemblablement veulent le moins que leur nom soit publié dans les journaux, parce qu'on les y fait paraître comme de véritables cinglés. Je ne veux pas parler du type de la taverne qui a emprunté un dollar et promet d'en rembourser deux demain.

M. Préfontaine: Vous faites allusion aux prêts usuraires par rapport à l'extorsion, qui laisse supposer un milieu où règne la violence?

Le sénateur Doyle: Oui.

La présidente: J'aimerais remercier les témoins d'être venus ce matin. Avant que nous les convoquions de nouveau, la Cour suprême aura peut-être rendu un jugement qui réglera quelques-uns des problèmes dont nous avons parlé ce matin.

Le comité suspend ses travaux.

















If undelivered, return COVER ONLY to Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

From the Policy, Programs and Research Branch:

Mr. Dan Préfontaine, Assistant Deputy Minister;

Mr. Richard G. Mosley, Senior General Counsel; and

Ms. Elissa Leif, Counsel.

Du ministère de la Justice:

De la Direction de la politique, des programmes et de la recherche:

M. Dan Préfontaine, sous-ministre adjoint;

M. Richard G. Mosley, avocat général principal; et

M^{me} Elissa Leif, avocate-conseil.

124 124 122



Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, May 24, 1988 and Thursday, May 26, 1988

Issue No. 77
Second proceedings on:

Consideration of Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)

INCLUDING:

Twenty-first Report of the Committee on Bill S-7

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 24 mai 1988 et Le jeudi 26 mai 1988

Fascicule nº 77
Deuxième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)

Y COMPRIS:

Le vingt et unième rapport du Comité concernant le Projet de loi S-7

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chairman: The Honourable Joan Neiman

Deputy Chairman: The Honourable Nathan Nurgitz

and

The Honourable Senators:

Buckwold Hébert *MacEachen (or Frith) Cogger Doyle *Murray (or Doody) Fairbairn Robertson Gigantès Spivak Stanbury

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

Grafstein

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

Les honorables sénateurs:

Buckwold Hébert *MacEachen (ou Frith) Cogger Doyle *Murray (ou Doody) Robertson Fairbairn Gigantès Spivak Grafstein Stanbury

*Membres d'office

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Oueen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, May 18, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bélisle, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., for the second reading of the Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime).

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 18 mai 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bélisle, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 24, 1988 (110)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera*, at 4:10 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak and Stanbury. (9)

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley, Research Officer.

The Committee considered its future business including its Twenty-first Report to the Senate on Bill S-7, intituled: "An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada and the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei".

At 5:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 26, 1988

(111)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (10)

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and William Bartlett, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the Criminal Lawyers' Association:

Mr. Earl Levy, President.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1988, resumed consideration of Bill C-89, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)".

The witness made a statement and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 MAI 1988 (110)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 16 h 10, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak et Stanbury. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn. (1)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M^{mc} Katharine Dunkley, attachée de recherche.

Le comité examine ses futurs travaux, y compris le vingt et unième rapport qu'il a présenté au Sénat au sujet du projet de loi S-7, intitulé «Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei».

À 17 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE JEUDI 26 MAI 1988

(111)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn. (1)

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: M^{mc} Katharine Dunkley et M. William Bartlett, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

Du Criminal Lawyers' Association:

M. Earl Levy, président.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 mai 1988, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 25, 1988

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-FIRST REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-7, An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, October 29, 1987, examined the said Bill and has agreed to report the same with the following amendments:

- 1. Page 3, clause 6:
- (a) by striking out line 14 on page 3 and substituting the following:
 - "6. (1) The Regional Vicar may by by-law"
- (b) by striking out line 16 on page 3 and substituting the following:
 - "(b) determine within Canada the place of the head office"
- (c) by adding immediately after line 29, the following subclause:
 - "(2) A copy, certified under the seal of the Corporation, of any by-law made under paragraph (1)(b) shall be forthwith filed with the Director of the Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs, and shall be available for inspection at the office of the Director during normal business hours."
- 2. Page 3, new clause 7.1: Add, immediately after line 32, the following heading and clause:

"Financial Disclosure

- 7.1 (1) Annual financial statements prepared in accordance with generally accepted accounting principles shall be submitted, within six months after the end of each fiscal year of the Corporation, to the Director of the Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs.
- (2) Any person may, during normal business hours, examine at the office of the Director referred to in subsection (1) the annual financial statements of the Corporation submitted to the Director pursuant to that subsection."

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 25 mai 1988

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT ET UNIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de Loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 29 octobre 1987, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport avec les amendements suivants:

- 1. Page 3, article 6:
- a) par substitution, à la ligne 14, page 3 de ce qui suit:
 - «6. (1) Le vicaire régional peut, par règlement»
- b) par substitution, à la ligne 18, page 3, de ce qui suit:
- «b) déterminer le lieu, <u>au Canada</u>, où sera situé le siège social de la»
- c) par insertion, après la ligne 32, de ce qui suit:
 - «(2) Une copie de tout règlement administratif pris en vertu de l'alinéa (1)b), certifiée conforme sous le sceau de la Corporation, est déposée sans délai auprès du directeur de la Direction des corporations du ministère de la Consommation et des Corporations et il est loisible de l'examiner au bureau du directeur durant les heures normales de bureau.»
- 2. Page 3, article 7.1 nouveau: Insérer, après la ligne 35, l'intertitre et l'article suivant:

«Présentation de renseignements financiers

- 7.1 (1) Des états financiers annuels établis conformément aux principes comptables généralement reconnus sont transmis, dans les six mois qui suivent la fin de chaque exercice financier, au directeur de la Direction des corporations du ministère de la Consommation et des Corporations.
- (2) Toute personne peut examiner, au bureau du directeur de la Direction des corporations mentionné au paragraphe (1), durant les heures normales de bureau, les états financiers annuels de la Corporation transmis à celui-ci en application de ce paragraphe.»

Respectueusement soumis,

La présidente
Joan B. Neiman
Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 26, 1988 [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-89, to amend the Criminal Code (victims of crime) met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: This morning we have with us Mr. Earl Levy, President of the Criminal Lawyers Association. Mr. Levy, I understand that you do not have a written brief to hand out but that you have an opening statement.

Mr. Earl Levy, President, Criminal Lawyers Association: Madam Chairman, while it is true that the victims have been treated in the past in many respects as the orphans of the justice system and that closer attention to their needs is important, it is equally important that the pendulum not swing too far the other way, to the point where injustices to the accused result. I believe that this bill will create some injustices.

First there is the matter of the victim impact statement. I was always under the impression that victim impact statements were not for the purpose of increasing the sentence, as this bill specifically states. I was alal under the impression that the victim impact statement was, in effect, a cathartic vehicle for victims so that they would know that the justice system cared for them, that they could come forward and express their feelings as to how the offence had affected them, and, in that respect at least, be helped to feel better. It has always been my feeling that the process was only a band-aid approach, because if it did make the victim feel better it would only be a momentary thing. However, according to the definition, it appears that there are two classifications of victims, primary victims and secondary victims.

According to subparagraph 7(1)(1.4)(a), "victim" means "the person to whom harm is done or who suffers physical or emotional loss as a result of the commission of the offence." I take it that that definition includes members of the family and even good friends of the victim.

I ask you to consider this example. Let us suppose person "A" were charged with criminal negligence causing death in the operation of his motor vehicle because he had struck down a derelict wino. Person "B" is also charged with the same offence, committed in the same circumstances, but the person he strikes down, unknown to him, is a doctor who has a wife and five children. Why should the individual in the second example receive a greater sentence than the individual in the first example? Sentence would be reduced to a matter of luck. Also, consider that some victims may recover better than others, particularly those who are affected emotionally. Some victims may be more forgiving than others. In that light, I respectfully suggest that sentencing could then come down to a matter of chance. You would have disparity in sentencing which is already considered a problem before our courts. Philosophically speaking, one person's life could be treated as more

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 26 mai 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit ce jour à 9 h 30 pour étudier le projet de loi C-89, loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels).

Le sénateur Joan Neiman (présidente) préside la séance.

La présidente: Nous entendrons ce matin M. Earl Levy, président de la Criminal Lawyers Association. Monsieur Levy, vous nous avez remis un mémoire mais je crois comprendre que vous souhaitez également faire une déclaration liminaire.

M. Earl Levy, président, Criminal Lawyers Association: Madame la présidente, s'il est vrai que le traitement accordé autrefois aux victimes d'actes criminels par la justice en faisait à de nombreux égards des orphelins du système judiciaire, et s'il est vrai qu'il importe d'accorder plus d'attention à leurs besoins, il convient également de veiller à ce que le pendule n'aille pas trop loin dans l'autre sens, ce qui risquerait d'être injuste à l'égard des inculpés. Or, à mon sens, ce projet de loi crée certaines injustices.

Examinons d'abord le problème de la déclaration de la victime. J'ai toujours considéré que la déclaration de la victime ne devrait pas être destinée à alourdir la sentence, comme le prévoit le projet de loi. Je pense également que cette déclaration devrait constituer une sorte de mécanisme thérapeutique permettant à la victime de réaliser que la justice est sensible à ses besoins, ce qui pourrait lui donner un minimum de réconfort. J'ai cependant toujours été convaincu que ce ne serait qu'un pis-aller, puisque ce réconfort ne pourrait être que temporaire. Cependant, si j'en crois la définition figurant dans le projet de loi, il existerait deux catégories de victimes, les victimes primaires et les victimes secondaires.

Selon l'alinéa 7(1)(1.4)(a), «victime» signifie: «... la personne qui subit des pertes ou des dommages matériels ou moraux par suite de la perpétration d'une infraction.» Si j'interprète bien cette définition, elle englobe les membres de la famille de la victime, voire ses amis les plus proches.

Considérez l'exemple suivant. Supposons qu'une personne A soit accusée de négligence criminelle ayant causé la mort parce qu'elle a écrasé avec son automobile un clochard alcoolique. Supposons par ailleurs qu'une personne B soit accusée d'avoir commis la même infraction, dans les mêmes circonstances, la seule différence étant que la victime était un médecin ayant une femme et cinq enfants. Pourquoi la personne B devrait-elle être condamnée à une peine plus lourde que la personne A? Si tel était le cas, la détermination de la sentence deviendrait une sorte de loterie. Il faut également tenir compte du fait que certaines victimes seront mieux à même de se rétablir que d'autres, surtout si les séquelles de l'infraction sont surtout d'ordre psychologique. D'autre part, certaines seront plus portées que d'autres à pardonner au coupable. Si tous ces facteurs sont pris en considération, j'estime que l'imposition de la sentence va devenir un processus tout à fait aléatoire. Le problème

valuable than another's, and I do not know that that is a good thing.

Therefore, I suggest that we do not need victim impact statements. The primary victim, the one who is affected, has always been permitted by the courts to testify as to how the offence has affected him or her. That evidence is usually led by the crown attorney, and it is usually done in a very unemotional way. With regard to secondary victims, it would be my respectful submission that victim impact statements should not be permitted for the reasons I have outlined.

Another area of concern with regard to victim impact statements as outlined by this bill is that it appears that the statements are permitted to be filed but that there is no right to cross-examine on the statements. That right could be important in some instances. For example, persons may exaggerate their victim impact statements for a number of reasons. They may do so out of a sense of vengence. Some victims may have made claims to the Criminal Injuries Compensation Board and wish to exaggerate the injuries that they suffered.

If we want to do something for the victims, particularly those who are suffering significant after-effects of violent crimes or those families who are suffering grief, we should—and it would make the country a leader in this area—supply a mechanism for these people to receive grief counselling from psychiatrists. It seems to me that one of the real areas of suffering for victims and their families occurs after the crime. The grief they go through is a terrible thing. Believe it or not, sometimes we as, defence counsel, are affected by it when we see them in court day after day suffering through a trial. I would like to see the government supply psychiatrists trained in grief counselling.

Let me now refer you to the portions of the bill dealing with photographs. Clearly, there will be challenges under the Charter with respect to this proposal.

Senator Gigantès: I would like to ask the witness a question on what he has just been saying.

I am not a lawyer and what I am about to say will probably demonstrate that fact. Suppose the person driving the car, who would therefore be guilty of the offence, is, himself, a very rich person. In other words, the offender would be a rich person and the victim could be either a rich person or a very poor person with no relatives. You seem to be saying that the relatives of the rich victim could ask for an awful lot of compensation from the perpetrator.

Mr. Levy: No, what I am saying is this: This bill says that victim impact statements can be used for the purposes of sentencing.

Senator Gigantès: Am I correct that you think the sentencing should not include the payment of a large sum of money to the relatives of a rich person? Do you think there should be an

[Traduction]

actuel de la disparité des sentences va s'aggraver considérablement. Sur le plan philosophique, cela signifiera que nous accordons plus de prix à certaines personnes qu'à d'autres, et je ne suis pas convaincu que ce soit une bonne chose.

Voilà pourquoi j'estime que nous n'avons pas besoin d'une déclaration de la victime. La victime primaire, celle qui est directement touchée par l'infraction, a toujours eu le droit de s'adresser au tribunal pour apporter son témoignage sur les conséquences de l'infraction. Ce témoignage est généralement présenté par le procureur de la Couronne, dans une atmosphère dénuée de passion. En ce qui concerne les victimes secondaires, j'estime très respectueusement qu'elles ne devraient pas avoir le droit de faire de déclaration au tribunal, pour les raisons que je viens d'expliciter.

Autre chose qui me préoccupe au sujet de la déclaration de la victime, c'est le fait que ce projet de loi ne semble envisager aucune possibilité de contre-interrogatoire, alors que cela pourrait être important dans certaines circonstances. En effet, certaines victimes risquent de faire des déclarations excessives, pour toutes sortes de raisons. Certaines par souci de vengeance, et d'autres parce qu'elles ont présenté une demande d'indemnisation à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, ce qui signifie qu'elles ont intérêt à exagérer les préjudices subis.

Mais si nous voulons faire quelque chose pour les victimes, surtout pour celles qui ont subi des séquelles graves de crimes violents ou dont les familles sont profondément troublées, nous devrions leur donner accès aux services de psychiatres, ce qui ferait de notre pays un chef de file dans ce domaine. J'ai en effet le sentiment que c'est dans le domaine psychologique que les séquelles sont le plus prononcées. La douleur que doivent endurer les victimes et leurs familles est quelque chose de terrible. Croyez-le ou non, les avocats de la défense en arrivent à être troublés lorsqu'ils voient à quel point les familles des victimes peuvent être affectées, jour après jour, durant le procès. En conséquence, j'aimerais que le gouvernement fournisse les services de psychiatres spécialement formés pour aider les victimes à surmonter leur peine.

Examinons maintenant l'article du projet de loi concernant la preuve photographique, car il est évident qu'il sera contesté au titre de la Charte.

Le sénateur Gigantès: J'aimerais poser une question au témoin sur ce qu'il vient de dire.

Je ne suis pas avocat, et ce que je vais vous demander va probablement le prouver. Supposons que le chauffard dont vous avez parlé tout à l'heure soit lui-même très riche. Ce que vous avez dit signifie-t-il que les parents de la victime riche pourront réclamer de fortes indemnités?

M. Levy: Non, ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. J'abordais simplement le fait que la déclaration de la victime pourrait être utilisée pour tenter d'obtenir une peine plus lourde.

Le sénateur Gigantès: Ai-je donc raison de croire que, selon vous, la sentence ne devrait pas comprendre le paiement d'une somme d'argent importante aux parents d'une personne riche?

alternative, that a perpetrator might either go to jail for ten years or pay, say, \$1 million?

Mr. Levy: What I am saying is that the person who struck down the wino could go to jail for two years if he were guilty of criminal negligence causing death; and the person who struck down the doctor, who has a wife and five children, and whose relatives make a victim impact statement, could go to jail for an extra year or two years by virtue of the victim impact statement. There will be no victim impact statement made on behalf of the wino, because, since he did not have a family, no one will have been traumatically affected by what happened to him.

Senator Gigantès: Am I correct that there is no money involved in the sentencing?

Mr. Levy: According to this bill, damages could be awarded for loss of property, or for bodily injury, if readily ascertainable. I would not think that the damages in such a case, other than the medical damages, would be readily ascertainable. If the offender is a rich person, the family, obviously, has a right to sue in civil court to recover any monetary damages to which they are entitled.

Senator Gigantès: Is this, in any way, an attempt to merge those two procedures, that is, the civil law and the criminal law?

Mr. Levy: There is no doubt that this bill will introduce civil remedies in the sense that it talks about forfeiture, restitution and victim surcharges.

In many instances, there is a fine line between whether you are dealing with a criminal offence or with a civil matter. Specifically, I would refer to fraud charges and some theft charges.

Looking at the system this bill sets out and looking at the civil side, a person who fels he has been aggrieved will ask himself why he should hire a civil lawyer and wait three, four or five years before getting his money back. He may decide to lay criminal charges and he may decide to colour his evidence in order to put it over the line. He knows he will be recompensed within a few months and that he will not have to hire a lawyer.

Senator Gigantès: A person may also colour his evidence in a civil suit.

Mr. Levy: Yes, but that is a civil suit. Here we are looking at the potential loss of liberty if a criminal charge is brought.

Senator Robertson: I would submit that you might be able to get reasonably good counselling in only about ten centres in Canada. That situation would certainly not apply to the whole of this country. Therefore, I think your suggestion would not work at all, except in perhaps ten centres in Canada.

[Traduction]

Croyez-vous ou non qu'on devrait offrir au coupable le choix entre, par exemple, dix années de prison ou payer 1 million de dollars à la victime?

M. Levy: Ce que je veux dire, c'est que la personne ayant écrasé le clochard pourrait se voir infliger une peine de deux ans de prison pour négligence criminelle ayant entraîné la mort, alors que la personne ayant écrasé le docteur, marié, père de cinq enfants et dont la famille présente une déclaration de la victime, pourrait se voir infliger une ou deux années supplémentaires, simplement à cause de cette déclaration. Personne ne viendra évidemment présenter de déclaration de la victime au nom du clochard qui n'a plus de famille!

Le sénateur Gigantès: Ai-je raison de penser que les questions d'argent ne devraient pas être prises en considération dans la sentence?

M. Levy: Ce projet de loi permettrait d'accorder des dommages et intérêts pour compenser les pertes de biens ou les blessures corporelles pouvant être facilement évaluées. Dans le cas que j'ai évoqué, je ne vois vraiment pas comment on pourrait facilement évaluer des dommages et intérêts, si ce n'est d'après des frais d'hospitalisation. Si le coupable est riche, il est évident que la famille de la victime a le droit d'intenter des poursuites civiles pour obtenir une compensation monétaire.

Le sénateur Gigantès: Peut-on dire que ce projet de loi essaie de fusionner les deux procédures, civile et criminelle?

M. Levy: Il ne fait aucun doute qu'il prévoit des réparations civiles, puisqu'il parle de saisie des biens, de dédommagement et de suramendes.

Dans certains cas, la distinction entre une infraction criminelle et une infraction civile est très incertaine. Je songe particulièrement aux affaires de fraude ou à certains cas de vol.

Considérant ce projet de loi, une victime devra légitimement se demander pourquoi elle devrait intenter des procédures civiles qui l'obligeront à attendre trois, quatre ou cinq ans pour obtenir des dommages et intérêts, alors qu'il lui serait peut-être plus facile d'intenter des poursuites pénales, en présentant les faits de manière appropriée pour passer de l'autre côté de la ligne, si vous voulez. En effet, la victime saura alors qu'elle pourra être indemnisée en quelques mois, sans même avoir besoin d'un avocat.

Le sénateur Gigantès: Mais une personne peut également déformer son témoignage dans un procès civil.

M. Levy: Certes, mais c'est un procès civil. N'oubliez pas qu'avec ce projet de loi, l'inculpé risque d'être privé de sa liberté.

Le sénateur Robertson: Je suis convaincu que les victimes pourraient obtenir des services de consultation relativement raisonnables dans une dizaine de centres déjà en existence. Évidemment, il n'en existe pas dans toutes les villes. En conséquence, votre proposition ne pourrait probablement s'appliquer que dans une dizaine de villes.

Mr. Levy: If it can work, let it work where it can. You may not be able to help everyone, but you should help those you can.

Senator Robertson: Then, in your argument, you are treating people differently, because, if you happened to live in Toronto, Montreal or Ottawa you would get good counselling, but, if you did not, you would be out of luck.

Mr. Levy: If you can help people, why shouldn't you, just because people living in another part of the country cannot be helped?

Senator Robertson: I think you have missed my point. That is your response. I believe you were rather anxious, in your example of the derelict and the doctor, to say that people could be treated in the same way.

Mr. Levy: That is because an injustice would be done.

Senator Robertson: If that is your only answer, then I would submit that an injustice would be done because victims would not be treated equally in all parts of the country.

Mr. Levy: Why would an injustice be done if they are not getting that now? They will continue to be in that position and that would be unfortunate. At least in certain areas of the country, people could be helped.

The Chairman: I would like to confine the discussion to asking questions at the moment. If there are no further questions on this point, perhaps Mr. Levy would proceed to his other observations.

Mr. Levy: I would refer to clause 1 of the bill, which deals with photographs. As I was about to indicate, I believe there are going to be Charter challenges with respect to this proposed section. The issue will be: Does it infringe upon the freedom of the press and, if it does, is it justifiable?

The Chairman: Are you also referring to clause 2?

Mr. Levy: I am sorry, I said "photographs" and that is clearly wrong. Clause 1 deals with the discretion in the judge to make an order directing that the identity of the complainant or of a witness shall not be published in any document or broadcast. Subclause (a) says that, in the case of a witness under the age of 18 years and in the case of the complainant, the judge shall inform these individuals of their right to make an application. Subclause (b) states that, on application made by the complainant, the judge shall make an order.

It would appear that in subclause (b) we are not talking about a discretion in the judge. It would appear to be an order that should be automatically made with respect to witnesses under the age of 18 years and with respect to complainants.

As I indicated, it seems to me the issue is whether it infringes upon the freedom of the press as reflected in the Charter of Rights. The next issue would be: If it does, is it justifiable?

[Traduction]

M. Levy: Elle ne serait peut-être pas utile pour tout le monde, mais ce n'est pas une raison pour en priver les personnes qui pourraient en bénéficier.

Le sénateur Robertson: Mais, dans ce cas, vous ferez une discrimination entre les victimes, puisque celles qui vivront à Toronto, Montréal ou Ottawa obtiendront de bons services psychiatriques, alors que les autres devront s'en passer.

M. Levy: Croyez-vous que nous de devrions pas aider les victimes de ces villes simplement parce que nous ne pouvons pas aider les autres?

Le sénateur Robertson: Vous n'avez pas saisi mon argument. Vous avez utilisé l'exemple du clochard et du docteur pour souligner le fait que tout le monde doit être traité de la même manière.

M. Levy: Et, dans mon exemple, il y aurait une injustice.

Le sénateur Robertson: Peut-être, mais votre proposition aboutirait également à une injustice puisque toutes les victimes ne bénéficieraient pas des mêmes services dans toutes les régions du pays.

M. Levy: En quoi cela constituerait-il une injustice, si aucune victime ne reçoit actuellement ces services? Celles résidant dans les grandes villes bénéficieraient de nouveaux services de consultation, mais les autres n'en bénéficieraient pas, ce qui signifie qu'elles resteraient dans la même situation qu'aujourd'hui, ce qui serait évidemment regrettable.

La présidente: Je ne voudrais pas que nous engagions de débat pour le moment. S'il n'y a pas d'autres questions sur ce point, je vais demander à M. Levy de continuer.

M. Levy: Je passe maintenant à l'article 1 du projet de loi, concernant les photographies. Comme je le disais, je suis convaincu que cet article sera contesté, au titre de la Charte des droits. La question sera la suivante: cet article entrave-t-il la liberté de la presse? Si oui, est-ce justifiable?

La présidente: Ce que vous dites concerne également l'article 2?

M. Levy: Veuillez m'excuser, j'ai dit qu'il s'agissait des photographies et je me suis trompé. L'article 1 concerne le pouvoir discrétionnaire accordé au juge d'ordonner que l'identité du plaignant ou d'un témoin ne soit publiée dans aucun document ni divulguée par aucun journaliste. L'alinéa a) précise que le juge doit informer tout témoin de moins de 18 ans et le plaignant qu'ils ont le droit de demander une telle ordonnance. L'alinéa b) oblige le juge à rendre une telle ordonnance si la demande lui en est faite.

Il me semble que l'alinéa b) prive le juge de tout pouvoir discrétionnaire à cet égard, puisque sa décision doit être automatique dès qu'une demande lui est présentée.

Comme je l'ai dit, je crois que cet article constitue une violation de la liberté de la presse, telle que protégée par la Charte des droits. Si tel est le cas, il faut se demader si cette violation est justifiable.

It seems to me that this will entail, ultimately, the weighing of the sensitivities of the witness against the public's right to know.

Furthermore, there may be members of the public who know the complainant and know that the complainant has made false complaints before. There may be those who know the witness is lying or has a reputation for lying. A public forum will prevent such witnesses from coming forward.

In my view, this proposed section will have real problems withstanding the Charter challenge.

The Chairman: On that point, Mr. Levy, do you feel that there are other ways in which the non-publication could affect the accused's right to a fair trial? Are there any other aspects to that issue of non-publication?

Mr. Levy: None come to mind but I think that it might be easier to answer a Charter challenge if there were some discretion in the trial judge. As I read it, there is discretion when it comes to the identity of the complainant or a witness but then it goes on to say that the order must be made if it is requested by a witness under the age of 18 years.

The Chairman: I remember that, when we were considering the changes to the Criminal Code regarding sexual offences against children, this type of discussion came up then because those provisions said that the accused's name would be published and we thought that this could work a hardship on people who were accused and subsequently found to be innocent; and there have been some cases to that effect. The police and some of our other witnesses, using arguments similar to those you have just used here, said that it was important to publish the name of the accused because it would give the public an opportunity to say, "Aha, we know that man and we know of a similar circumstance in which he was involved."

Mr. Levy: A stark example of that is the Kirby Inwood trial in Toronto that is receiving so much publicity. As a result of that publicity, women have come forward. I spoke with the prosecutor in this case and I know that these women have come forward only quite recently, during the course of the trial. In fact, a sister has recently come forward to testify against him.

There is some difference of feeling amongst the defence bar. There are those who will argue that the name of the accused should not be published, and there are good reasons for that. There are also, I must say, some good reasons for publishing it. For example, if a babysitter on your street is charged with sexual assault on one of the young persons that he or she is babysitting, and you also have used that babysitter, I think that you have a right to know of the charge, notwithstanding presumption of innocence, so that you can decide whether or not you want to continue to hire that babysitter. You would feel awful if, unbeknownst to you, a sitter you hired had been previously charged and that babysitter subsequently assaulted your child. Likewise, potential investors in a company might want to know whether a director of the company had been charged with did-

[Traduction]

À mon avis, cela oblige à mettre en opposition les sentiments de la victime et le droit du public à être informé.

Or, il se peut que certains membres du public connaissant le plaignant sachent pertinemment qu'il a déjà déposé des plaintes injustifiées dans le passé. Il se peut que d'autres sachent qu'un témoin a menti ou a une réputation de menteur. La divulgation d'informations sur le procès par les médias empêcherait de tels témoins de se manifester.

À mon avis, cet article va connaître de graves difficultés du fait de la Charte.

La présidente: Croyez-vous, monsieur Levy, que l'interdiction de publication pourrait également causer d'autres préjudices au droit de l'inculpé à être honnêtement jugé? Envisagez-vous d'autres problèmes dans ce contexte?

M. Levy: Je n'en vois pas pour le moment mais je suis convaincu qu'il serait plus facile de répondre à une contestation fondée sur la Charte si certains pouvoirs discrétionnaires étaient laissés au juge. Si j'ai bien compris, les pouvoirs discrétionnaires concernent seulement la publication de l'identité du plaignant ou d'un témoin, mais ils disparaissent complètement lorsqu'une demande de non publication est présentée par un témoin de moins de 18 ans.

La présidente: Si je me souviens bien, nous avions eu le même genre de discussion lorsque nous avons étudié les modifications apportées au Code criminel au sujet des infractions sexuelles commises contre des enfants. En effet, on prévoyait alors que le nom de l'inculpé serait publié, ce qui aurait pu être profondément injuste pour des inculpés jugés innocents. La police, entres autres, nous a dit qu'il était important de publier le nom de l'inculpé parce que cela donnerait au public la possibilité de dire: «Ah! Ah! Nous connaissons ce bonhomme et nous savons qu'il a déjà été impliqué dans des affaires de ce genre».

M. Levy: Exemple particulièrement probant: le procès de Kirby Inwood, à Toronto, dont on parle tellement dans la presse, ce qui a amené certaines femmes à se présenter pour venir témoigner. J'ai discuté récemment avec le procureur qui m'a dit que ces femmes se sont présentées très récemment, alors que le procès était déjà commencé. En fait, une sœur de l'inculpé s'est même présentée il y a quelques jours seulement pour témoigner contre son frère.

Les sentiments des avocats sont partagés à ce sujet. Certains avancent des arguments tout à fait légitimes pour demander que le nom de l'inculpé ne soit pas publié. Il y a cependant aussi des arguments contraires qui sont tout aussi valides. Par exemple, si une personne gardant des enfants chez votre voisin est inculpée d'agression sexuelle contre un jeune dont elle a la charge, ne croyez-vous pas que vous voudriez le savoir, au cas où vous vouliez vous aussi faire appel à ses services? Même s'il doit y avoir présomption d'innocence, ne devriez-vous pas avoir toutes les informations voulues pour pouvoir décider vousmême si vous voulez ou non utiliser ses services? Que se passerait-il si cette jeune personne attaquait plus tard votre propre enfant et que vous appreniez alors que des accusations avaient déjà été portées contre elle pour ce genre de chose? De même,

dling in some way with the company. They have a right to know that. So there are good arguments that can be made, I think, on both sides.

Senator Doyle: Could the very arguments that you have just been making not be used the other way around? You say you have a right to know whether the babysitter you might employ has perhaps been charged in a case involving child molesting. You may have a right, as a parishioner in a church, to know that the minister has been charged with assaulting people in the choir. There have been a number of cases, not all that long ago in Canada, where people have found themselves in those positions. They have been charged, tried and found innocent, and the parishioners have wanted nothing more to do with those ministers. The where-there-is-smoke-there-is-fire argument holds to those men for the rest of their lives.

Mr. Levy: Yes. It is a very difficult problem; I have already admitted that. I will correct you in one area. He is not found innocent; he is found not guilty.

Senator Doyle: I know. I am sorry I said that. I meant found not guilty, yes.

Mr. Levy: Sometimes it does mean that you are innocent.

Senator Stanbury: That is the point.

Mr. Levy: That is what clouds the issue.

Senator Doyle: Let us at least accept what the law says, which is that there is guilt and there is innocence and there is no ground between them. The law does not say that people are found innocent. It says that people are found guilty or they are innocent.

Mr. Levy: No. They are found guilty or found not guilty. They are not found innocent. We do not have three verdicts. However, you are right; there is no in-between. It is a strange argument for a defence counsel to be making, but I want to show my fairness.

Senator Doyle: I know of cases where judges, sitting on the bench, after a jury has found certain people not guilty, have said, "They did not find you innocent", because they have disagreed with the jury but did not want to fly in the face of the jury's decision. Nevertheless, you surely would not argue that the person who is found not guilty should carry with him the stigma of having been charged for the rest of his days. Perhaps police officers should keep a record of it, because, if some other offence occurs

Mr. Levy: Oh, they do.

Senator Gigantès: Do they ever.'

Senator Doyle: They harass people, are perhaps there is some legitimacy in that, but surely not for the other.

Senator Buckwold: I would just like to ask the witness if he is expressing his own personal opinions in his submission or the opinions of the Criminal Lawyers Association?

[Traduction]

si un dirigeant d'entreprise a été inculpé de détournement de fonds, ne croyez-vous pas qu'une telle information pourrait intéresser des investisseurs potentiels? On peut donc présenter des arguments tout à fait valables dans les deux cas.

Le sénateur Doyle: Mais ne pourrait-on utiliser ces arguments dans le sens contraire? Vous dites que vous devriez avoir le droit de savoir si la personne gardant votre enfant a déjà été inculpée d'agression contre les enfants. Vous pourriez également réclamer le droit de savoir si le pasteur de votre église a été accusé d'agression contre les enfants de la chorale. J'évoque ces deux possibilités parce qu'elles correspondent à des affaires qui ont réellement éclaté, il n'y a pas très longtemps, dans certaines régions. Or, ces personnes ont été inculpées, jugées et innocentées. Malgré cela, dans le cas du pasteur, ses paroissiens l'ont traité comme un paria, parce qu'on dit toujours qu'il n'y a pas de fumée sans feu. Même s'il a été innocenté, il va traîner ce genre d'accusation durant toute sa vie.

M. Levy: Certes, le problème est très complexe, je l'ai déjà reconnu. Je dois cependant apporter une correction à ce que vous venez de dire: il n'a pas été innocenté, il a été trouvé non coupable.

Le sénateur Doyle: C'est exact, je vous prie de m'excuser. C'est vrai que le procès peut simplement conclure que l'inculpé n'était pas coupable.

M. Levy: Cela signifie parfois que l'inculpé était vraiment innocent.

Le sénateur Stanbury: C'est précisément le problème.

M. Levy: J'en conviens.

Le sénateur Doyle: Acceptons ce que dit la loi, c'est-à-dire qu'il y a la culpabilité et l'innocence, et rien entre les deux. La loi ne dit pas que les personnes peuvent être innocentées, elle dit simplement que les inculpés peuvent être jugés soit coupables, soit innocents.

M. Levy: Non. Elle dit qu'ils peuvent être jugés soit coupables, soit non coupables. Elle ne dit pas qu'ils sont innocents. Il n'y a que deux verdicts, pas trois. C'est peut-être bizarre d'entendre un avocat de la défense présenter cet argument, mais je tiens à être équitable.

Le sénateur Doyle: Il est déjà arrivé, après qu'un jury ait prononcé un verdict de non culpabilité, que le juge déclare que cela ne signifie pas que l'inculpé est innocenté, parce qu'il n'est pas d'accord avec le jury mais ne veut quand même pas s'opposer à son verdict. Vous n'allez quand même pas dire que la personne qui est jugée non coupable devrait subir toute sa vie durant les séquelles de son inculpation? Il est normal que les services de police gardent l'information dans leurs dossiers car, si d'autres infractions étaient commises . . .

M. Levy: Ils le font.

Le sénateur Gigantès: Et comment!

Le sénateur Doyle: Ils harcèlent les gens, mais c'est peutêtre légitime, dans certains cas.

Le sénateur Buckwold: Je voudrais demander au témoin s'il s'exprime devant nous en son nom personnel ou au nom de la Criminal Lawyers Association?

Mr. Levy: I am here on behalf of the Criminal Lawyers Association. When I speak, I speak on behalf of the Criminal Lawyers Association. Intermingled amongst some of those comments may be my own opinion, as, for example, my recent interchange with Senator Doyle.

Senator Buckwold: But the basic presentations that you have made and the suggested changes are representative of the thinking of the association?

Mr. Levy: Yes.

The Chairman: Senator Stanbury, do you have a question?

Senator Stanbury: Madam Chairman, I do not want to extend this, but, since we are talking about clause 1, one of the questions raised in the committee was whether it is necessary to extend the non-publication requirement beyond the offences to which it already applies. In other words, this bill extends that requirement to matters of extortion and

Mr. Levy: Criminal interest rates.

Senator Stanbury: —criminal interest rates, otherwise known as loan-sharking. What we are trying to do is to find the balance between public interest and private interest and determine how far this principle should be extended. It has been fairly closely restricted up until now. This seems to be an extension into at least two more fields. I wonder whether there is a danger that it might go further.

Mr. Levy: Yes. I see no reason for that. There may be the odd case in which it is important, but I believe that, if this whole area were a discretionary matter in the judge, then a lot of problems could be solved.

Senator Stanbury: So, if the order were discretionary, then you would not have any particular concern with that clause?

Mr. Levy: I do not believe that you would find the defence bar very upset about this clause if it was strictly a discretionary matter in the trial judge. Trial judges are going to be very careful and very cautious before they make any such orders. Some of the recently reported cases—please do not ask me the names of them—have indicated that.

Senator Nurgitz: Briefly, Mr, Levy

Mr. Levy: Sorrry, senator. Just let me interrupt. I was asked a question about whether, in effect, everything I say on behalf of the Criminal Lawyers Association is adopted by our membership. I must tell you that our association is a provincewide association. We have some 600 members. You will not get 600 lawyers together agreeing on everything. We have people who think alike in one area but not in another. I would like to amend what I said, because I am sure that there would be certain defence lawyers who would come forward, if they were speaking on behalf of themselves, to give a view different from mine. However, I speak on behalf of the Criminal Lawyers Association.

Senator Buckwold: I would just like to clarify a perception I have. Has the Criminal Lawyers Association gone through this

[Traduction]

M. Levy: Je suis ici pour représenter la Criminal Lawyers Association, et je m'exprime en son nom. Évidemment, il peut m'arriver d'exprimer des avis personnels durant la discussion, comme je viens de le faire il y a un instant en répondant au sénateur Doyle.

Le sénateur Buckwold: Mais votre mémoire, et les recommandations qu'il contient, reflètent l'avis de l'Association?

M. Levy: Oui.

La présidente: Sénateur Stanbury, avez-vous une question à poser?

Le sénateur Stanbury: Je ne voudrais pas prolonger inutilement la discussion, Madame la présidente, mais, puisque nous parlons de l'article 1, certains témoins se sont demandé s'il serait nécessaire d'appliquer l'ordonnance de non publication à des infractions autres que celles auxquelles elle s'applique déjà. Autrement dit, ce projet de loi élargit l'application de cette disposition à des affaires d'extorsion...

M. Levy: De taux d'intérêt criminels.

Le sénateur Stanbury: ... et de taux d'intérêt usuraires. Notre souci est de trouver un compromis entre le bien public et le bien privé. Jusqu'à présent, le droit d'interdire la divulgation des informations était très restreint. Ce projet de loi semble l'étendre à deux nouveaux domaines. N'y a-t-il pas là un risque que cette tendance aille trop loin?

M. Levy: Si. Je ne vois pas la justification de cette disposition. Il se peut qu'elle soit justifiée dans certains cas, relativement rares, et je suis convaincu que le problème pourrait être résolu en laissant au juge le pouvoir d'en décider.

Le sénateur Stanbury: Donc, si le juge bénéficiait d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard, cet article ne vous poserait pas de problème?

M. Levy: Je ne crois pas que les membres du Barreau feraient des objections véhémentes si l'application de cet article était purement discrétionnaire. Croyez-moi, les juges de première instance seront très prudents avant d'émettre de telles ordonnances. Certaines décisions récentes, ne me demandez pas de les préciser, l'ont prouvé.

Le sénateur Nurgitz: Brièvement, monsieur Levy . . .

M. Levy: Veuillez m'excuser, sénateur, je voudrais apporter une précision sur la question qui m'a été posée au sujet de mon rôle ici, par rapport à la Criminal Lawyers Association. Je dois préciser en effet que notre Association a été constituée à l'échelle provinciale et regroupe 600 membres. Vous pensez bien que 600 avocats ne peuvent pas être toujours d'accord sur tout. Donc, s'il est vrai que je m'exprime au nom de l'Association, je dois ajouter qu'il est évident que d'autres avocats de la défense faisant également partie de l'Association pourraient fort bien exprimer des opinions différentes. Quoi qu'il en soit, je m'exprime au nom de l'Association.

Le sénateur Buckwold: Je voudrais une précision. La Criminal Lawyers Association a-t-elle pris position officiellement au

bill and passed comments on it? Has a subcommittee been formed to consider this bill?

Mr. Levy: No. Many times we do not have the time to put a subcommittee together.

Senator Buckwold: Is it fair to say that you are expressing your own opinion?

Mr. Levy: No. I have discussed this with a number of members of the association and the executive, which I often do when I speak on behalf of the association. We just cannot get people together because they are busy in court and because there are a number of jurisdictions.

Senator Nurgitz: Mr. Levy, respecting clause 1 and the matter of not publishing the victim or complainant's name—and that notwithstanding the test of the Charter, there are now several provisions in the Criminal Code that give judges that power. Have they been tested by the Charter?

Mr. Levy: A couple of decisions have been handed down recently. I believe one decision was handed down by the Ontario Court of Appeal, rejecting a ban.

I am sure that the decisions I am thinking about were based on the Charter because they came out after the Charter. I believe that any sections of the Criminal Code that deal with this do give the judge that discretion, however, do they not?

Senator Nurgitz: I do not know, but in any event, we have not had a Supreme Court of Canada ruling on the Charter with respect to sections of the code dealing with protection of witnesses.

Mr. Levy: Not that I am aware of, although I have been advised that a decision is pending.

The Chairman: In The Canadian Newspapers Co. Ltd. versus the Attorney General for Canada, it states:

Openness of the courts is essential for the maintenance of public confidence in the administration of justice... necessarily implicit in the concept of an open court is the concept of publicity.

Mr. Levy: Was that a decision of Mr. Justice Howland?

The Chairman: Yes, and that decision found against the mandatory aspect of the ban.

Mr. Levy: Relating to photographic evidence, I completely understand the desire to help the owner of the property so that he or she is not without the property pending the completion of the trial, which may be a long way down the road. The problem obviously occurs when the property itself may be important to the defence.

Clause 2(7) states:

A court may order any property seized and returned pursuant to section 445.1 or 446 to be produced in court or made available for examination by all parties to a proceeding at a reasonable time and place, notwithstanding that a photograph of the property has been received in evidence pursuant to subsection (2), where the court is

[Traduction]

sujet de ce projet de loi? A-t-elle créé un sous-comité pour l'étudier en détail?

M. Levy: Non. Il nous est souvent difficile de trouver le temps nécessaire pour faire ce genre de travail en comité.

Le sénateur Buckwold: Puis-je donc dire que vous vous exprimez en votre propre nom?

M. Levy: Non, j'ai discuté de ce projet de loi avec plusieurs membres de l'Association et avec son exécutif, comme je le fais souvent avant de m'exprimer publiquement au nom de l'Association. Il nous est cependant difficile de créer des comités officiels, car nos membres sont très occupés devant les tribunaux et sont répartis dans toute la province.

Le sénateur Nurgitz: Au sujet de l'article 1, concernant la non divulgation du nom de la victime ou du plaignant, il y a déjà des dispositions de cette nature dans le Code criminel. Ont-elles été contestées, au titre de la Charte?

M. Levy: Il existe quelques arrêts récents sur ce sujet. Si je me souviens bien, l'un d'entre eux, de la Cour d'appel de l'Ontario, avait invalidé une ordonnance de non publication.

Je suis certain que ces arrêts étaient fondés sur la Charte, puisqu'ils sont arrivés après son adoption. Cependant, toute disposition du Code criminel concernant la non publication donne au juge le pouvoir discrétionnaire d'en décider, n'est-ce pas?

Le sénateur Nurgitz: Je n'en sais rien. Quoi qu'il en soit, la Cour suprême du Canada n'a pas encore été appelée à se prononcer à ce sujet?

M. Levy: Pas à ma connaissance, mais je crois savoir qu'il y a une affaire de cette nature en instance.

La présidente: Dans l'arrêt «Canadian Newspaper Company Limited contre le Procureur général du Canada», je lis ceci:

La transparence des tribunaux est essentielle pour préserver la confiance du public et l'administration de la justice... le concept de transparence de la justice sousentend obligatoirement celui de publication des informations.

M. Levy: Était-ce l'arrêt du juge Howland?

La présidente: Oui, dans l'arrêt rendu contre l'aspect obligatoire d'une ordonnance de non publication.

M. Levy: En ce qui concerne la preuve photographique, je comprends parfaitement le souci de ne pas priver le propriétaire d'un bien de la jouissance de ce bien pendant toute la durée du procès, car cela peut représenter une période très longue. Cela risque toutefois de poser un problème lorsque le bien en question est important pour la défense.

L'article 2(7) dit ceci:

Le tribunal peut ordonner que des biens saisis qui ont été restitués en vertu des articles 445.1 ou 446 soient déposés devant le tribunal ou mis à la disposition des parties aux procédures à un lieu et à une date convenables, même si une photographie certifiée de ceux-ci a été déposée en preuve, à la condition d'être convaincu que l'intérêt

satisfied that the interests of justice so require and that it is possible and practicable to do so in the circumstances.

I take it that this clause is intended to be a safeguard whereby defence counsel, or even the Crown Attorney, feel that a photograph is not good enough for the purposes of the case and that they need the piece of property in court.

What may happen, however, when the property is returned and a subsequent order is made to seize and return it to court pursuant to this clause, is that the owner will say "I sold that piece of property", or "It is damaged", or "It has been stolen again."

Obviously, the defence would have a strong argument to make that the charges should be stayed in such a situation. It could well be that the Crown would lose out in such a situation, or perhaps the Crown wants the property because he has discovered something important.

Why should the burden be on the accused to satisfy the court that it needs to produce the property or, as is said later in one of the clauses dealing with this topic, that they want to cross-examine the person who has sworn the affidavit. Why should the accused have to reveal his defence—which is so contrary to the fundamental principles of our justice system? It seems to me that the burden is on him to show the court that the property should be there. He also has to give reasons. I would respectfully suggest that the burden should not shift to the accused, that the accused should not have to tip his hand as to what the defence is going to be.

If we are to keep that clause, I suggest the mere request by the accused should be enough. The accused should not have to satisfy the interest of justice.

The Chairman: Mr. Levy, I am not following this argument entirely. Perhaps you could clarify it more for me. I do not see where it necessarily requires that the burden shift to the accused. The property that needs to be seized and returned to court presumably is the property of the victim, is it not? Is that not what we are talking about?

Mr. Levy: Yes. As I understand what would happen, this would be the scenario; the accused is arrested and found in possession of property which allegedly belongs to someone else. The police take photographs of the property and the property is returned to the ostensible owner. Sometime down the road it may well be that the accused needs that property in court, and he has to satisfy the court, pursuant to clause 2(7), that it is in the interest of justice that it be brought to court, and the burden is, therefore, on the accused to do that.

The Chairman: As you said, this burden could be either on the accused or on the Crown, depending upon who wants it returned.

Mr. Levy: Yes, and I would suspect that in most cases it would be the accused who has requested that the item be returned to court.

Senator Nurgitz: Does this clause not anticipate a situation that is not likely to occur; that is, that it is a situation where ownership is clear. The part you omitted in describing the scenario was "very clear evidence of ownership and an affidavit

[Traduction]

de la justice l'exige et que cela est possible et réalisable compte tenu des circonstances.

Je suppose que cet article est destiné à protéger l'avocat de la défense, voire le procureur de la Couronne, s'il estime qu'une photographie n'est pas suffisante comme élément de preuve.

Ce qui risque cependant d'arriver, si le bien est rendu à son propriétaire et qu'on veut ensuite l'obtenir à nouveau pour le présenter au procès, c'est que le propriétaire dise: «Je l'ai vendu», ou «Je l'ai cassé», ou «On me l'a encore volé».

Évidemment, dans une telle situation, la défense bénéficierait d'un argument très solide pour réclamer un non-lieu. Il est donc tout à fait concevable que la Couronne se retrouve perdante dans cette affaire. On peut également envisager que la Couronne souhaite obtenir le bien en question parce qu'elle a découvert une nouvelle information importante.

Pourquoi est-ce l'accusé qui devrait avoir la responsabilité de prouver au tribunal qu'il a besoin de produire le bien en question ou, comme on le dit dans l'un des articles subséquents, que le bien est nécessaire pour contre-interroger la personne qui a signé l'affidavit? Pourquoi l'inculpé devrait-il être obligé de révéler son argumentation, ce qui serait tellement contraire aux principes fondamentaux de la justice? D'autre part, le projet de loi oblige l'inculpé à donner ses raisons. À mon sens, il n'est pas convenable de transférer ainsi ce fardeau sur les épaules de l'accusé. Il n'est pas convenable de l'obliger à révéler son jeu à l'avance.

Si on veut garder cet article, il faut le modifier pour dire qu'une simple demande présentée par l'accusé est suffisante. Il ne faut pas obliger l'accusé à justifier sa demande.

La présidente: Je ne suis pas très bien votre argument, monsieur Levy. Je ne vois pas en quoi cet article transfère le fardeau sur les épaules de l'accusé. Le bien qui doit être saisi pour être présenté devant le tribunal appartient à la victime, n'est-ce pas?

M. Levy: Oui. Selon mon interprétation, voici le scénario qu'on peut envisager: lors de l'arrestation, l'inculpé est en possession d'un bien qui appartient apparemment à quelqu'un d'autre. La police photographie ce bien et le rend à son propriétaire présumé. Plus tard, l'inculpé peut avoir besoin de faire présenter ce bien au tribunal, mais il sera alors obligé, d'après l'article 2(7), de prouver que l'intérêt de la justice l'exige.

La présidente: Mais, comme vous l'avez dit, cette preuve devra être apportée par la partie qui souhaite produire le bien en justice, et ce peut être aussi bien l'inculpé que la Couronne.

M. Levy: Certes, mais, dans la plupart des cas, je soupçonne que c'est l'inculpé qui aura besoin de produire le bien en question.

Le sénateur Nurgitz: Ne croyez-vous pas que cet article repose sur une hypothèse qui a fort peu de chances d'être confirmée, à savoir que la propriété du bien a été clairement établie? Ce que vous avez oublié de préciser, dans votre scénario,

being sworn by the rightful owner, which affidavit clearly establishes the ownership, value and the method of identification".

Mr. Levy: There may be other issues than ownership which may make the property important. Ownership may be one, but I will get to the affidavits in a moment.

The Chairman: But in this case, Mr. Levy, would an affidavit simply stating—whether by the Crown or the accused—"I need this piece of property for purposes of my case", not be sufficient? So long as he makes a statement or a mere request—if that is necessary—but even putting in an affidavit that he needs it without disclosing anything further would be sufficient, would it not?

Mr. Levy: That would certainly help, yes. I think it would make it less objectionable. What I was going to suggest, if I might—and I am trying to balance here the interests of the accused with the interests of the alleged victim—is that the property remain with the court until the end of the preliminary inquiry. The preliminary inquiry is usually held within a few months of the arrest date. The trial may be another six or nine months or a year down the road.

At the end of the preliminary inquiry, the Crown or the owner of the property can make an application that it be returned unless objected to by the defence. If the defence counsel were to object, he would, in essence, give his undertaking that the property is required for the purposes of defence at trial or that he required the property to have it tested—I don't know what the piece of property is that we are talking about.

There is provision in the Criminal Code for property to be taken to the clerk's office to be tested, which may be nullified to a certain extent by virtue of this bill if it goes through as it is. If it is shown later that defence counsel was trying to whiz one by the court and cavalierly gave his undertaking, when it clearly was not part of the defence, then it seems to me that he is in breach of an ethical duty of the Law Society; and if counsel are going to be doing this, I would think that the Crown Attorney would make the appropriate complaints to the Law Society.

It is important, I would suggest, that the property be there at least until the preliminary inquiry so that defence counsel and the Crown can see the item, and have the opportunity to cross-examine with respect to the item they have seen, and if they realize they do not require it, then it can then be released at the end of the preliminary inquiry on application by the Crown or the owner of the property.

Senator Buckwold: At the present time, is it correct that the evidence of stolen property remains with the police or the Crown until the disposition of a case?

Mr. Levy: Actually, I think it is probably more accurate to say that, when property is seized, particularly by warrant of a Justice of the Peace. It is not always what happens, but, in effect, senator, what you are saying is correct. It is with the authorities, and it stays in a vault or some safe place and is brought to the preliminary hearing and then later to the trial.

[Traduction]

c'est que la propriété du bien doit être clairement établie et que l'affidavit doit être signé par le propriétaire légitime, pour confirmer sans ambiguïté le nom du propriétaire, la valeur du bien et la méthode d'identification de celui-ci.

M. Levy: Mais il pourrait être important d'obtenir le bien pour d'autres raisons que pour en établir la propriété. Je reviendrai sur les affidavits dans un instant.

La présidente: Dans ce cas, M. Levy, l'affidavit, qu'il provienne de la Couronne ou de l'inculpé, ne devra-t-il pas simplement dire: «J'ai besoin de cet article pour présenter mon argumentation»? Est-ce que ce ne sera ps suffisant? À mon avis, il suffira simplement au demandeur de dire dans l'affidavit qu'il a besoin de l'article en question, n'est-ce pas?

M. Levy: Il est certain que cette disposition serait moins constestable si elle n'exigeait rien d'autre. Voici la proposition que je voudrais faire, pour tenter de trouver un compromis entre les intérêts de l'inculpé et ceux de la victime: la Cour pourrait conserver le bien jusqu'à la fin de l'enquête préliminaire, laquelle se termine généralement quelques mois après l'arrestation, alors que le procès risque de ne pas commencer avant 6, 9 ou 12 mois plus tard.

À la fin de l'enquête préliminaire, la Couronne ou le propriétaire du bien pourrait présenter une demande pour que celui-ci soit rendu à son propriétaire. Si l'avocat de la défense s'opposait à la demande, il pourrait le faire en affirmant que le bien sera nécessaire pour présenter sa défense, ou pour effectuer des tests, par exemple.

Si le projet de loi était adopté sous sa forme actuelle, les dispositions du Code criminel permettant de remettre un article au greffe pour effectuer des tests risqueraient de perdre toute valeur. Si on devait constater plus tard que l'avocat n'avait pas vraiment besoin du bien, et que celui-ci n'avait strictement rien à voir avec son argumentation, cela signifierait qu'il a violé le code d'éthique du Barreau. À mon avis, le procureur de la Couronne pourrait alors légitimement adresser une plainte au Barreau.

Il me parâit important que le bien soit conservé au moins jusqu'à la fin de l'enquête préliminaire pour que les deux avocats, de la défense et de la Couronne, puissent le voir et préparer éventuellement leur argumentation. S'ils estiment qu'ils n'en n'ont pas besoin, le bien pourra être remis à son propriétaire à la fin de l'enquête préliminaire, sur simple demande de la Couronne ou du propriétaire.

Le sénateur Buckwold: À l'heure actuelle, les biens volés récupérés par la police sont conservés par celle-ci jusqu'à ce que le procès ait été définitivement jugé?

M. Levy: Ce n'est pas toujours le cas lorsqu'un bien est saisi, surtout par le truchement d'un mandat de juge de paix. Cependant, ce que vous avez dit vaut dans la plupart des cas. L'article reste sous le contrôle des autorités, en lieu sûr, et il peut être présenté durant l'audience préliminaire puis durant le procès.

Senator Buckwold: That is a very real inconvenience. Personally, I remember having a camera stolen in a minor breakin, and it must have been a year and a half before I got that camera back.

Mr. Levy: There is no doubt about it. It is inconvenient.

Senator Buckwold: What is wrong with having a photograph that would show this camera with the proper identification? You are suggesting that not be done, and that we wait until the end of the preliminary hearing.

Mr. Levy: Yes.

Senator Buckwold: Which you say could be done in two months. It could also take a year. Look at some of the cases. By the time they get through—

Mr. Levy: In the normal course of things—with theft and break-and-enters and the items I think you would be most concerned with—it would be my view that it would be considerably less than that.

Senator Buckwold: But it is a very real inconvenience to people, whose property is being held for evidence, that they have to do without it. It just adds to their problems—and sometimes the item is much more important than a camera. It seems to me that this is a fairly significant step forward in trying at least to satisfy the public that their property is not going to be held indefinitely the way it is now.

Mr. Levy: It will not be, if you accept my suggestion. No doubt there are inconveniences, but there have to be. I would suggest, particularly in this area where I think there is room for movement on both sides, that there has to be a balancing. When we are talking about the safeguards that we build into our system so innocent people are not wrongfully convicted, that, I guess, is the price you pay to live in a democracy.

Senator Buckwold: Why don't you use your word, "not guilty persons," rather than "innocent"?

Mr. Levy: It is the price you pay to live in a democracy that there some inconveniences, and I think my suggestion would minimize the inconvenience significantly.

The Chairman: Mr. Levy, you mentioned that a preliminary hearing could be several weeks or a couple of months down the road.

Mr. Levy: Yes.

The Chairman: Would it not be possible after the charges have been laid formally for a representative of the Crown and the defence attorney to view the property, identify it, tag it, and take photographs at that time, and in each other's presence satisfy themselves? The defence counsel could say at that time, "I will require this one back at least, but these can go," and simply try to dispense with a lot of the property at the earliest possible date?

Mr. Levy: In certain instances, that could probably work. But in the larger cities, where the Crown is overworked and the police are overworked, they are not going to find the time to be running around looking at particular pieces of property, particularly in provincial courts where Crowns really pick up their files the night before because they do not know what

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Cela peut parfois être très embêtant. Je me suis fais voler une fois un appareil photographique et il m'a fallu attendre 18 mois pour le récupérer.

M. Levy: Il est certain que cela peut être très gênant.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi ne pas utiliser une simple photographie de mon appareil, si elle est correctement identifiée? Vous semblez dire qu'il faudrait attendre la fin de l'enquête préliminaire pour me le rendre.

M. Levy: Oui.

Le sénateur Buckwold: C'est vrai que l'enquête préliminaire peut être faite en deux mois, mais elle pourrait fort bien demander un an. Dans certains cas . . .

M. Levy: En règle générale, dans les affaires de vols par effraction, qui sont celles dont nous parlons ici, je crois que l'enquête dure beaucoup moins longtemps.

Le sénateur Buckwold: Mais cela peut être très gênant pour le propriétaire, car le bien en question peut être beaucoup plus important qu'un simple appareil de photo. Il me semble que nous devrions faire tous les efforts possibles pour ne pas priver trop longtemps le propriétaire de son bien.

M. Levy: Ce sera le cas si vous acceptez ma proposition. Je crois qu'il devrait être possible de trouver un compromis, dans l'intérêt des deux parties. Puisque nous tenons à établir des garde-fous dans notre système judiciaire, pour éviter de condamner des innocents, il faut être prêt à en payer le prix, j'imagine.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi parlez-vous maintenant «d'innocents» et non pas de «personnes non coupables», comme tout à l'heure?

M. Levy: C'est le prix qu'on doit payer dans une démocratie, mais j'estime que ma proposition le diminuerait considérablement.

La présidente: Vous avez dit qu'une audience préliminaire pourrait se terminer en quelques semaines, ou quelques mois.

M. Levy: Oui.

La présidente: Ne serait-il pas possible, après l'inculpation, de demander aux représentants de la Couronne et de la défense d'examiner ensemble le bien en question et de le photographier? À ce moment-là, l'avocat de la défense pourrait dire s'il accepte que le bien soit rendu à son propriétaire ou s'il souhaite que les autorités le conservent jusqu'au procès.

M. Levy: Cette solution pourrait être satisfaisante dans certaines circonstances mais, dans les grandes villes, où les avocats et les policiers sont complètement débordés, personne ne trouvera le temps d'aller dans le dépôt de la police simplement pour identifier des biens. C'est particulièrement vrai dans les Cours provinciales, où les avocats de la Couronne prennent

court they are going to be in and what case they have. So far as defence counsel is concerned, one of the problems is that oftentimes the light does not go on until you hear all the other evidence, and then another picture may form. So it is sometimes tough to make a decision in the early stages until you hear the other evidence.

The Chairman: Thank you.

Senator Flynn: I was also wondering, are you criticizing paragraph 7 of Clause 2 or are you criticizing Section 445 or 446? Your remarks are directed at the restitution that we make, it seems to me, under 445 and 446, but these sections are not before us.

Mr. Levy: I am sorry, I do not follow.

Senator Flynn: You are saying that the property should remain under the custody of the court.

Mr. Levy: Yes.

Senator Flynn: Until the preliminary inquiry is over.

Mr. Levy: That is correct.

Senator Flynn: That is correct. Here what is provided is a court order to bring this property to put it at the disposal of the parties. Is that correct?

Mr. Levy: As I read it, Senator, what this subsection is referring to is that when property has been photographed and returned to the owner

Senator Flynn: Yes. It may be brought back.

Mr. Levy: —the court may order the return of the property. I am saying one of the complaints I have is that the property may not be there any longer.

Senator Flynn: Sure. Then you are critizing the restitution that had been made previously. I do not think you are discussing this section now. You are discussing something that has happened before.

Mr. Levy: With the greatest of respect, I think I am discussing that section.

Senator Flynn: Maybe I am wrong, but what would you change here?

Mr. Levy: The change I would make is the one that I have suggested. I think it gets around the problem.

Senator Flynn: But you would not change it here. You would change it in Section 445.

Mr. Levy: This would automatically change if you accepted my suggestion. You would have to change the section because it would not be relevant.

Senator Flynn: I do not see how you could do it.

The Chairman: The proposed section 446.3, dealt with in clause 2 of the bill, talks about the return or order to return of any property that is forfeited or otherwise dealt with. You are suggesting that that section be amended to say that this return not be done until after the preliminary hearing?

[Traduction]

leurs dossiers seulement la veille du procès car ils ne savent jamais dans quelles affaires ils vont devoir plaider, ni devant quelles Cours. En ce qui concerne la défense, le problème est que son argumentation risque de ne pas être bien définie tant que tous les témoignages n'auront pas été recueillis. Il est donc parfois difficile de prendre une telle décision tant qu'on n'a pas toutes les informations en main.

La présidente: Merci.

Le sénateur Flynn: Je me demande si votre critique porte sur l'article 2(7) ou sur les articles 445 et 446? J'ai l'impression que votre argumentation concerne la restitution des biens, au titre des articles 445 et 446, mais ce ne sont pas les articles dont nous sommes saisis.

M. Levy: Je ne vous suis pas.

Le sénateur Flynn: Vous dites que le bien doit rester sous le contrôle du tribunal.

M. Levy: Oui.

Le sénateur Flynn: Jusqu'à la fin de l'enquête préliminaire.

M. Levy: C'est cela.

Le sénateur Flynn: Ce dont on parle ici, c'est d'une ordonnance du tribunal pour mettre le bien en question à la disposition des parties, n'est-ce pas?

M. Levy: Si je ne me trompe, sénateur, cet article parle du cas où le bien a été photographié et rendu à son propriétaire.

Le sénateur Flynn: Et nous on veut ensuite le récupérer.

M. Levy: Le tribunal peut ordonner que le bien soit remis à la disposition des parties. Ce que j'ai dit à ce sujet, c'est simplement que le bien en question risque de ne plus être disponible

Le sénateur Flynn: Bien sûr, ce qui signifie que vous critiquez le fait qu'on l'ait auparavant restitué à son propriétaire. Vous ne parlez donc pas du fait que le tribunal le réclame à nouveau mais simplement du fait qu'on l'ait auparavant restitué au propriétaire.

M. Levy: Je regrette, mais c'est le même article.

Le sénateur Flynn: Que voudriez-vous changer?

M. Levy: Je voudrais simplement qu'on accepte ma proposition, qui permet de résoudre le problème.

Le sénateur Flynn: Mais ce n'est pas l'article 2(7) qu'il faudrait changer, c'est l'article 445.

M. Levy: Si vous acceptez ma proposition, le changement sera automatique car cet article ne sera plus pertinent.

Le sénateur Flynn: Je ne vois pas comment on pourrait s'y prendre.

La présidente: L'article 446.3 proposé, auquel on fait référence dans l'article 2 du projet de loi, parle de la restitution d'un bien qui a été saisi ou retenu. Vous voulez que cet article soit modifié de façon à empêcher que le bien soit rendu avant la fin de l'enquête préliminaire?

Mr. Levy: That would have an impact upon other sections, obviously.

The Chairman: Yes. Please go on to your next point.

Mr. Levy: Next I wish to discuss clause 3 at page 4 of the bill. The result of this clause and the previous one is that an accused person can be convicted of fraud and theft by virtually filing just two affidavits. You call the arresting officer, who says, "I found the accused in possession of the property and here are two affidavits—an affidavit of the owner and one with respect to the photographs, and so forth." I think this clause just goes too far simply for the convenience of the witnesses. I doubt that it could withstand any Charter challenges, but I may be wrong. I think there may well be arguments made under section 7 of the Charter dealing with fundamental justice. A person can be convicted on affidavit evidence only, and I think any first-year lawyer would never stand still for his client's being tried in this way. There would be a blizzard of applications to cross-examine the witnesses. The end result would be that trials would begin and many would be promptly remanded for the witnesses to appear for cross-examination.

I have nothing further to say about that clause, other than that it is probably the one that makes me the angriest.

The Chairman: It is broad in its implications. Are there any circumstances in which some type of affidavit would be sufficient, or do you think this provision is simply wrong?

Mr. Levy: I think it is simply wrong. If there is one thing that defence lawyers and crown attorneys learn, after practising for any length of time, it is that many pre-trial disclosures of witnesses change at trial. It is true that these are not affidavits; they are not sworn under oath, but that is very often the case. It may well be that people would take a little more care when they swear an affidavit as opposed to their making a mere statement, but defence counsel as well as crown attorneys know that evidence that is adduced in that way often turns out to be quite different from what is adduced at trial. I am not talking about hostile witnesses now or witnesses of unsavoury character, who might deliberately change their evidence after they speak to the police. I am talking about genuinely honest witnesses who are trying to do their best to recollect certain events. As a defence counsel, out of an abundance of caution, I would say that one's client cannot be tried on affidavits—it is ridiculous. If that were the case, then why not just call police officers and file their notebooks?

Senator Buckwold: Is there any other law in the criminal justice system that could result in a conviction upon the production of an affidavit?

Mr. Levy: There may well be, but not to this extent. Under the Canada Evidence Act, for instance, there may be certain sections that deal with documentation and that sort of thing. [Traduction]

M. Levy: Évidemment, cela aurait des conséquences sur les autres articles.

La présidente: Bien. Poursuivez.

M. Levy: Je voudrais maintenant parler de l'article 3 du projet de loi, dont l'effet sera qu'un inculpé risque d'être condamné pour fraude et vol simplement parce que deux affidavits auront été produits. On convoquera l'agent ayant effectué l'arrestation, qui dira: «J'ai trouvé l'accusé en possession du bien et voici deux affidavits, un du propriétaire et un concernant les photographies». Je crois que cet article va trop loin, simplement pour faciliter les choses aux témoins. Je doute qu'il puisse être validé par rapport à la Charte. J'ai l'impression qu'on pourra le contester au titre de l'article 7 de la Charte concernant les principes de justice fondamentale. Je ne vois pas quel avocat accepterait que son client puisse être condamné simplement sur la preuve d'un affidavit. Il y aurait alors des demandes innombrables pour contre-interroger les témoins. Le résultat de cette procédure est que les procès commenceraient mais que beaucoup seraient rapidement suspendus pour permettre aux témoins de se présenter afin d'être contre-interrogés.

Je n'ai rien d'autre à dire à ce sujet, sauf que c'est probablement l'article du projet de loi qui me met le plus en colère.

La présidente: Sa portée est très étendue. Y a-t-il cependant des circonstances dans lesquelles un affidavit pourrait être suffisant, ou croyez-vous que cet article serait dans tous les cas inacceptable?

M. Levy: Je crois que cet article est injustifié. S'il y a une chose que les avocats de la défense ou de la Couronne apprennent, c'est bien que beaucoup d'informations fournies par les témoins avant le procès ne sont plus tout à fait les mêmes au procès. Certes, jusqu'à présent, ces informations ne sont pas recueillies au moyen d'affidavits et les témoins n'ont pas prêté serment, mais il est fréquent que les témoins modifient leur version des faits. Il se peut que la nécessité de prêter serment amène les témoins à être plus prudents dans leurs déclarations, mais tous les avocats savent très bien que les preuves obtenues de cette manière sont souvent différentes de celles obtenues durant le procès. Je ne parle pas ici de témoins hostiles ou peu fiables, qui risqueraient de changer délibérément leur témoignage après avoir parlé à la police. Non, je parle de témoins honnêtes, qui essayent de rassembler leurs souvenirs du mieux possible. A titre d'avocat de la défense, préférant faire preuve d'un excès de prudence, je dois dire qu'il me paraît absolument ridicule qu'on puisse juger un inculpé sur la base de simples affidavits. Si tel était le cas, pourquoi ne pas nous contenter de convoquer les agents de police pour qu'ils lisent les notes de leurs carnets?

Le sénateur Buckwold: Y a-t-il d'autres lois qui pourraient entraîner la condamnation d'une personne sur simple production d'un affidavit?

M. Levy: Il y en a peut-être, mais pas d'une portée aussi étendue. Il y a des choses semblables dans la Loi sur la preuve au Canada, au sujet de la production de certains documents.

Senator Buckwold: You feel, however, that this is a radical departure from the normal procedure?

Mr. Levy: Yes, I do.

The Chairman: Can you suggest, specifically, any avenues for a Charter challenge on the right to cross-examine?

Mr. Levy: It may well be that it is not a trial pursuant to the principles of fundamental justice outlined in section 7 of the Charter, because this is a virtual conviction by paperwork, by affidavits, that would go to the heart of all the issues in the trial—ownership, value of property and the other items that are listed.

Senator Doyle: Please keep in mind that I am not a lawyer, but are there not provisions in the law for the use of affidavits where no other source of evidence may be available? Take, for example, a witness who is out of the country or one who is terminally ill and may die before trial. Can affidavits be accepted from those kinds of witnesses? I understood that it is within the power of the judge presiding to say that that evidence can be submitted, with certain qualifications. Is that true?

Mr. Levy: Under section 643 of the Criminal Code, statements of witnesses who have previously testified—at a preliminary inquiry, for example—and are then out of the country, are terminally ill or are mentally incompetent can be read in that trial if there has been an opportunity for those witnesses to have been cross-examined.

Senator Doyle: Are there not also some provisions for the use of affidavits in formal court hearings in cases where there is an attempt to reach some kind of settlement in advance rather than to take the court's time?

Mr. Levy: If there are provisions for affidavit evidence to be filed in that sense, I have not come across them.

Senator Doyle: What I am getting at, without getting into the particulars, is that the court has some jurisdiction where affidavits are concerned without the necessity of this kind of provision.

Mr. Levy: Only if given by statute, yes. If the Criminal Code says that affidavit evidence can be admitted, then the court has jurisdiction to entertain it. But I think I can safely say that there is nothing in the Criminal Code as radical as this.

Senator Doyle: I am not suggesting there is. I suppose my point is this: If there is a provision which allows, through other avenues in cases where there may be no other sources of the evidence concerned, the courts to hear affidavit evidence, then there is no need to be specific in this instance unless one wants to make it a practice. And if that is so, then I agree with you that it is wrong.

Mr. Levy: I do not think there is any other provision in the Criminal Code that allows affidavit evidence like this.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Vous croyez toutefois que cette disposition constitue une grave dérogation aux procédures normales?

M. Levy: Oui.

La présidente: Pourrait-on contester cette disposition, au titre de la Charte, parce qu'elle porte atteinte au droit de mener un contre-interrogatoire?

M. Levy: Ce n'est peut-être pas directement lié aux principes de justice fondamentale énoncés à l'article 7 de la Charte, mais cela représenterait pratiquement une condamnation sur papier, ce qui serait profondément contraire aux principes fondamentaux évoqués durant le procès au sujet de la propriété et de la valeur des biens.

Le sénateur Doyle: N'y a-t-il pas d'autres dispositions légales permettant d'utiliser les affidavits quand on n'a pas d'autres sources de preuve? Prenez le cas d'un témoin résidant à l'étranger et atteint d'une maladie mortelle. Supposez qu'il risque de mourir avant le procès. Ne peut-on accepter un affidavit dans un tel cas? Je crois que le juge a le pouvoir d'accepter des preuves fournies de cette manière, dans de telles circonstances.

M. Levy: L'article 643 du Code criminel permet d'accepter des déclarations de témoins se trouvant dans cette situation, à condition qu'ils aient déjà témoigné auparavant, par exemple durant l'enquête préliminaire, et qu'on ait la possibilité de les contre-interroger.

Le sénateur Doyle: N'a-t-on pas également le droit d'utiliser des affidavits lorsqu'on tente de trouver un règlement à l'amiable, avant le procès?

M. Levy: Je n'ai connaissance d'aucune disposition permettant de fournir des preuves de cette manière dans ce genre de circonstance.

Le sénateur Doyle: Sans entrer dans les détails, je crois que la Cour dispose de certains pouvoirs d'acceptation des affidavits sans qu'il soit nécessaire d'adopter ce genre de disposition.

M. Levy: Oui, si cela est prévu par la loi. Si le Code criminel stipule qu'une preuve fournie par affidavit est admissible, la Cour a parfaitement le droit de l'accepter. je crois cependant pouvoir affirmer, sans crainte d'être contredit, qu'il n'y a rien d'aussi radical dans le Code criminel.

Le sénateur Doyle: Ce n'est pas ce que je voulais dire. Mon argument est celui-ci: si la loi autorise la Cour à accepter des preuves recueillies par affidavit et s'il n'y a pas d'autres moyens pour obtenir ces preuves, je ne vois pas pourquoi il serait nécessaire d'adopter cette disposition-ci, à moins qu'on ne veuille en faire une pratique générale? Si tel est le cas, je suis d'accord avec vous, c'est inacceptable.

M. Levy: Je ne pense pas qu'il existe d'autres dispositions du Code criminel concernant l'admissibilité de preuves recueillies par affidavits, comme c'est prévu dans ce projet de loi.

The Chairman: I remind senators of our time limitations. I would like Mr. Levy to have the opportunity to complete his observations before we ask any further questions.

Mr. Levy: Clause 5 of the bill discusses the fact that certain orders by the court would be suspended until an appeal has been determined. I suggest that obligations under probation orders should be added to this clause.

Section 655.1 at page 8 of the bill deals with the right to seize moneys found on the offender. In looking this over, I seemed to recollect something in the proposed proceeds of crime legislation that may also entitle the seizure of moneys found on the offender. Senators may want to have their people look into this; there may be a conflict that has to be resolved. What concerns me about this is that to take money from an offender before he is found guilty negates the presumption of innocence.

Let me give you an example. A man strikes a car and is charged with a driving offence—let us say, dangerous driving. He had just cashed his pay cheque. He needs the money to pay the rent or buy food and the police officer says, "Whenever I find money in the possession of someone who is charged, I have directions to take that money and hold it, because it may be needed to pay restitution at a later date." The individual could be found not guilty, but, in the meantime, he has suffered because he did not have the money to put food on the table or pay the rent.

As I recollect, in the proceeds of crime legislation, there is provision, when money is seized, for the individual who has had the money seized to make application to the court for reasonable living expenses, business expenses and even legal expenses.

Senator Buckwold: I believe you are referring to section 655.1. Under that section, the police cannot take the money until there is an order that an amount is to be paid. In other words, they cannot just suddenly take the man's pay cheque.

Mr. Levy: My point is that the money is seized at the time of the arrest. They can do that, and the money is held until the case is over, which may be a year down the road. At that time the order is made. The man may be found not guilty. That money could have been very important to him at the time.

Senator Buckwold: Under that section it is not clear that the money is to be seized, as far as I can see.

Mr. Levy: What other interpretation can there be, when, in section 655.1, it says:

... may be taken out of moneys found in the possession of the offender ...

That means that the money has to be taken at the time of the offence and kept by the police, or else that section could be meaningless.

Senator Buckwold: As I read the section, there has to be an order before that happens.

[Traduction]

La présidente: Je dois rappeler aux sénateurs que le temps passe vite. Je voudrais que M. Levy puisse terminer son témoignage.

M. Levy: L'article 5 du projet de loi stipule que l'application de certaines ordonnances pourrait être suspendue jusqu'à ce qu'une décision ait été rendue en appel. A mon avis, il faudrait ajouter les ordonnances de probation à cette catégorie.

L'article 655.1 du projet de loi porte sur le droit de saisir les sommes trouvées sur le contrevenant. Cet article m'a rappelé un article semblable dans la loi proposée sur les profits tirés du crime organisé. Vous devrez demander à vos juristes de vérifier s'il n'y a pas là un conflit entre les deux textes de loi. D'autre part, j'estime que saisir l'argent trouvé sur un contrevenant avant que sa culpabilité n'ait été établie viole le principe de l'innocence présumée.

Je vais vous donner un exemple. Quelqu'un provoque un accident de voiture et fait l'objet d'une inculpation pour conduite dangereuse. Il vient juste d'encaisser son chèque de paye et il a besoin d'argent pour payer son loyer et pour se nourrir. Cependant, l'agent de police lui dit: «Chaque fois que je trouve de l'argent sur une personne inculpée, j'ai l'ordre de saisir cet argent car il sera peut-être nécessaire pour payer un dédommagement plus tard». Il se peut fort bien que l'inculpé soit jugé non coupable mais, d'ici là, il aura été privé de son argent et n'aura pas pu payer son loyer.

Si je me souviens bien, le projet de loi sur les profits du crime organisé prévoit que la personne dont l'argent a été saisi aura le droit de demander au tribunal la restitution d'une somme raisonnable pour couvrir ses dépenses essentielles, ses dépenses commerciales, et même ses frais d'avocat.

Le sénateur Buckwold: Vous venez de parler de l'article 655.1, qui ne permet pas à la police de saisir l'argent tant qu'une ordonnance n'a pas été rendue. Autrement dit, l'agent de police ne peut pas simplement s'emparer du chèque de paye d'un inculpé.

M. Levy: Le problème vient du fait que l'argent peut être saisi au moment de l'arrestation. Cet article donne ce pouvoir à la police, et l'argent peut être conservé jusqu'à la fin du procès, ce qui peut prendre très longtemps. C'est à la fin du procès que l'ordonnance de remboursement pourra être émise, si la personne est trouvée non coupable, mais il n'empêche qu'elle aura été privée de cet argent pendant tout ce temps.

Le sénateur Buckwold: À mon avis, cet article n'indique pas clairement que l'argent peut être saisi.

M. Levy: Comment pouvez-vous interpréter autrement les mots suivants:

Les sommes d'argent trouvées en la possession du contrevenant au moment de son arrestation peuvent en tout ou en partie servir au paiement . . .

Cela signifie que l'argent doit être saisi au moment où l'infraction a été commise, sinon cet article n'a aucun sens.

Le sénateur Buckwold: Si je ne me trompe, l'article dit qu'il faut qu'une ordonnance ait été rendue.

Senator Flynn: If that is so, that would be contradictory, because the money cannot be seized at the time of the order. The money is seized at the time of the arrest, which may be six months before an order is made.

Mr. Levy: The judge cannot make an order the first time a person appears before him on a remand, because the person has not been found guilty. He cannot make the order until a person has been found guilty.

Senator Buckwold: Is there not a conflict in the way this is worded? I would ask our people to look into that.

Senator Stanbury: That is the problem. It is ambiguous.

The Chairman: We will look at that very carefully.

Mr. Levy: I would like to refer to paragraph 665.6 (5)(b). In my view, this paragraph reflects this country's love of putting people in jail. This paragraph brings back debtors' prison. I am not in favour of this paragraph by any means, but, if it is going to be there, there should be some provision for appeal, which I do not see. It may be that other parts of the Criminal Code would cover the appeal aspect. I would think that the appellate aspects, at least, should be looked at very carefully when you talk about imprisonment.

Senator Buckwold: Is an appeal not allowed unless it is specifically exempted or prohibited?

Mr. Levy: I am not sure. I would rather act out of an abundance of caution. With respect to registration of guns and failure to obtain registration pursuant to the relevant sections of the Criminal Code, appellate provisions are specifically included there.

Senator Buckwold: The point I am making is that, it seems to me that natural justice gives you the right to appeal unless there is a provision prohibiting it.

Mr. Levy: My point is that they saw fit to put in a specific appeal provision with respect to the gun legislation. It may well be that you are right, senator, but I would prefer to act out of an abundance of caution.

The Chairman: Senator Buckwold, you are right that, if there are no general appellate provisions, there should be. However, again, that is something we will investigate.

Mr. Levy: The last item that I would like to address is section 655.9 on page 13 regarding forfeiture, restitution, fines and surcharges.

In my respectful view, a surcharge could be too much for one person to handle. Earlier I addressed the matter of whether a person would prefer to go to criminal court or to civil court, where the matter was borderline, because it would appear that you qualify to become part of the victim assistance program. This section does not set out what these victim assistance programs are. When I talk about the assistance programs I am referring to subsection 655.9(4).

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Mais ce serait contradictoire car l'argent ne peut pas être saisi au moment où l'ordonnance est rendue. L'argent doit avoir été saisi au moment de l'arrestation, c'està-dire peut-être plusieurs mois avant l'ordonnance.

M. Levy: Le juge ne peut pas rendre une telle ordonnance lors de la première comparution de la personne, puisque celleci n'a pas encore été trouvée coupable. Il ne peut pas émettre une telle ordonnance tant que la personne n'a pas été trouvée coupable.

Le sénateur Buckwold: J'ai l'impression que cet article contient deux éléments contradictoires. Je vais demander à nos juristes de l'examiner.

Le sénateur Stanbury: C'est précisément le problème, l'article est ambigu.

La présidente: Nous l'examinerons de très près.

M. Levy: Passons maintenant à l'alinéa 665.6(5), qui reflète bien, à mon avis, le plaisir que nous avons au Canada à mettre les gens en prison. En fait, cet article nous ramène à l'emprisonnement pour dette. Je ne l'approuve pas du tout mais, si on veut le conserver, il faudrait au moins offrir une possibilité d'appel. Il se peut que la possibilité d'appel soit offerte par d'autres dispositions du Code criminel, mais je crois qu'il faudrait en avoir l'assurance absolue car le droit d'appel est fondamental quand on parle de risque d'emprisonnement.

Le sénateur Buckwold: L'appel n'est-il pas toujours autorisé s'il n'a pas été spécifiquement interdit?

M. Levy: Je n'en suis pas certain. Je crois qu'il vaut mieux faire preuve d'un excès de prudence. En ce qui concerne les dispositions du Code criminel relatives à l'enregistrement des armes à feu, les mécanismes d'appel sont spécifiquement mentionnés.

Le sénateur Buckwold: Je crois cependant que les principes de justice naturelle donnent automatiquement le droit d'appel tant qu'il n'y a pas de dispositions particulières l'interdisant.

M. Levy: De mon côté, je vous dis que si le législateur a jugé bon de prévoir spécifiquement un droit d'appel dans les dispositions relatives à l'enregistrement des armes à feu, je ne vois pas pourquoi on ne ferait pas la même chose ici. On ne saurait être trop prudent.

La présidente: Vous avez raison de dire, sénateur Buckwold, que le droit d'appel doit exister s'il n'est pas spécifiquement interdit. C'est cependant quelque chose que nous devrons encore une fois étudier de plus près.

M. Levy: Le dernier sujet que je voudrais aborder est l'article 655.9 concernant le dédommagement, les amendes et les suramendes.

À mon avis, une suramende pourrait constituer un fardeau financier excessif pour certaines personnes. J'évoquais tout à l'heure le choix qu'une victime pourrait être amenée à faire entre une procédure pénale et une procédure civile, au cas où la différence entre les deux n'est pas très claire, car la procédure pénale pourrait lui donner accès à un programme d'aide aux victimes. L'alinéa 655.9(4), qui parle d'aide aux victimes, ne donne aucune précision sur la manière dont ces programmes seront conçus.

I would respectfully suggest that the philosophy here leaves something to be desired. If someone commits a crime against one victim, I do not understand why he should be responsible for all victims at large, and that is what this section is saying. As I understand it, the money goes into a big pot and is somehow supposed to help all victims. I think that philosophy is wrong.

Those are my comments.

Senator Doyle: If we accepted your philosophy, we would have to disagree with the entire tax system.

Mr. Levy: Let us suppose you are on OHIP, and you are a hypochondriac. You go to different doctors and run up bills, and there is really nothing wrong with you. Does anyone talk about a surcharge or a tax on these kinds of individuals?

Senator Doyle: No, but one expects that the medical profession will make certain that they are not allowed to do that, because the medical profession is self-governing. Running around and getting lawyers can be exactly the same thing as running around and getting doctors.

Senator Buckwold: It is more expensive.

Senator Doyle: Under our tax system, I don't pay taxes on the basis of what they figure out I use or abuse. They say, "This is what you can pay. Pay it." It all goes into a big pot and is divided up to pay the nation's bills, we believe. Is that not the same system that they are proposing here? If you do transgress and are found to transgress, you are taxed an amount. That money goes into a big pot, and that helps take care of all the offenders we do not catch or all the offenders who are caught but get off.

Mr. Levy: Senator, with the greatest of respect, it is ludicrous that one accused person should pay for other transgressors who are not caught.

Senator Doyle: Then would you change the tax system?

Mr. Levy: I do not think this section should be here. It is a radical departure. As I indicated, the philosophy is wrong and there is no need for it.

Senator Cogger: I would like to pursue that point. You have failed to convince me that the philosophy is wrong. When someone is caught and the judge says, "Put some money in the large pot of the nation," well, at the same time, several hundred other offenders go scott free. I suspect what the legislature has in mind here is drug traffickers and the like; correct?

Mr. Levy: Obviously, because it includes offences under the Narcotic Control Act.

Senator Cogger: Yes.

[Traduction]

À mon avis, cet article laisse à désirer. Si quelqu'un a commis un acte criminel contre une personne donnée, je ne vois pas pourquoi il devrait être responsable pour toute la collectivité des victimes, et c'est précisément ce que prévoit cet article. Si je comprends bien, les suramendes compensatoires seront versées à un fonds qui devrait apparemment être utilisé pour aider toutes les victimes. À mon avis, ce principe est fondamentalement vicié.

Voilà ce que je voulais dire sur ce projet de loi.

Le sénateur Doyle: Si j'accepte votre argument, je dois en conclure que vous êtes résolument opposé à toute forme de fiscalité.

M. Levy: Supposons que vous soyez un hypocondriaque et que vous alliez voir toutes sortes de docteurs différents qui vous trouvent tous en parfaite santé. Vous aurez imposé des coûts très élevés au régime d'assurance médicale, à l'OHIP, mais parle-t-on de vous imposer alors une suramende ou une taxe spéciale?

Le sénateur Doyle: Non, mais on s'attend généralement à ce que les médecins n'agissent pas de cette manière, car ils ont des organismes d'autosurveillance. On pourrait de toute façon faire la même chose avec des avocats.

Le sénateur Buckwold: Mais ce serait plus cher.

Le sénateur Doyle: Dans notre régime fiscal, on ne paye pas l'impôt en fonction de notre degré d'utilisation des services publics. On dit simplement: «Voici ce que vous pouvez payer, payez». Tous les impôts vont dans un fonds collectif, qui sert à payer toutes les factures de la nation. N'est-ce pas le même système que nous proposons ici? Si vous commettez une infraction, vous devrez payer une certaine somme qui sera versée dans un compte collectif pour aider toutes les victimes des contrevenants qui n'ont pas été attrapés ou de ceux qui l'ont été mais ont été exonérés.

M. Levy: Sans vouloir vous offenser, sénateur, il est absurde de demander à un inculpé de payer pour ceux qui n'ont pas été attrapés.

Le sénateur Doyle: Vous seriez donc prêt à changer notre régime fiscal?

M. Levy: Je pense que cet article ne devrait tout simplement pas exister. Il est foncièrement vicié et il est inutile.

Le sénateur Cogger: Je voudrais rester sur le même sujet. Vous n'avez pas réussi à me convaincre que la philosophie qui fonde cet article soit erronée. Pour chaque contrevenant qui est arrêté et auquel le juge imposera une suramende compensatoire, dans un but d'assistance collective, il y en aura plusieurs centaines d'autres qui passeront à travers les mailles du filet. Je suppose que les contrevenants envisagés par le législateur, dans le cadre de cet article, seront les trafiquants de drogue et autres inculpés de cette nature, n'est-ce pas?

M. Levy: Évidemment, puisque cela inclut les infractions à la Loi sur les stupéfiants.

Le sénateur Cogger: Oui.

Mr. Levy: It also includes an 18 year old who is out committing break and enter.

Senator Cogger: Yes, and presumably the 18 year old, unless he has become frightfully wealthy as a result of his breaking and entering, will not have a surcharged imposed on him.

Mr. Levy: I guess it includes prostitutes, too.

Senator Cogger: What is wrong with naming the drug trafficker?

Mr. Levy: Does it include the prostitutes?

Senator Cogger: Maybe.

Mr. Levy: What terrible, heinous villains they are.'

Senator Cogger: If they become frightfully wealthy too, maybe they should contribute to the treatment of AIDS. Yesterday we had a bunch of people screaming and yelling that the federal government does not put enough money into AIDS.

Senator Gigantès: That would not go towards the funding of AIDS, though; it would go to the fund compensating victims, if I understand correctly.

Senator Cogger: No, it will be applied for the purposes

Mr. Levy: It will be applied in some unknown ways. Does anyone know how this money will help victims? Has it ever been laid out?

Senator Cogger: Look at subparagraph 4 on page 14, which states:

A victim fine surcharge . . . shall be applied for the purposes of providing such assistance to victims of offences as the Lieutenant Governor in Council

Presumably, if you are dealing with drugs, the money will go into centres like Portage and the place north of Montreal; and if you are dealing with AIDS may be it will go to that house set up in Toronto.

Frankly, I don't find anything ludicrous about it.

Senator Gigantès: Senator Cogger, this paragraph states:

A victim fine surcharge . . . shall be applied for the purposes of providing such assistance to victims of offences

Senator Cogger: Well, sure.

Senator Gigantès: Are you suggesting that a shelter for fallen women will receive the money because they are victims of the offence

Senator Cogger: I do not know what the Lieutenant Governor in Council may provide. However, I can see a rehabilitation centre for drug addicts, for example, as being a prime target for funds.

Senator Gigantès: The witness brought up the question of fallen women.

[Traduction]

M. Levy: Cela s'applique également à un petit gars de 18 ans qui commet un vol par effraction.

Le sénateur Cogger: Certes, et on peut penser, à moins que ses activités ne l'aient rendu très riche, qu'aucun juge ne lui imposera de suramende compensatoire.

M. Levy: Je suppose que ça s'applique également aux prostituées?

Le sénateur Cogger: Pourquoi ne pas s'attaquer ainsi aux trafiquants de drogue?

M. Levy: Cet article s'applique-t-il également aux prostituées?

Le sénateur Cogger: Peut-être.

M. Levy: Qui commettent des crimes vraiment terribles, n'est-ce pas?

Le sénateur Cogger: Si elles deviennent terriblement riches, peut-être devraient-elles contribuer ainsi à la lutte contre le SIDA? Nous avons entendu hier toute une bande de gens qui hurlaient que le gouvernement fédéral ne consacre pas assez d'argent à la lutte contre le SIDA.

Le sénateur Gigantès: Mais les suramendes compensatoires n'ont strictement rien à voir avec la lutte contre le SIDA, elles sont destinées à indemniser les victimes, si j'ai bien compris.

Le sénateur Cogger: Non, elles seront utilisées à des fins . . .

M. Levy: Qui sont encore mystérieuses. Qu'est-ce qui prouve que cet argent servira vraiment à aider les victimes? L'a-t-on vraiment expliqué?

Le sénateur Cogger: Regardez l'alinéa 4, page 14:

Les suramendes compensatoires ... sont effectuées à l'aide aux victimes d'actes criminels ...

Je suppose que si elles proviennent de trafiquants de drogue, elles serviront à aider des centres comme le centre Portage, au nord de Montréal; s'il s'agit de contribuer à la lutte contre le SIDA, elles serviront peut-être à financer un centre comme celui qui vient d'être créé à Toronto.

Franchement, je ne vois rien d'absurde là-dedans.

Le sénateur Gigantès: Sénateur Cogger, cet alinéa dit ceci:

Les suramendes compensatoires ... sont affectées à l'aide aux victimes d'actes criminels ...

Le sénateur Cogger: C'est cela.

Le sénateur Gigantès: Voulez-vous dire qu'un foyer d'accueil de femmes déchues pourra recevoir une part des amendes compensatoires parce que ces femmes sont victimes...

Le sénateur Cogger: C'est le lieutenant-gouverneur en conseil qui en décidera. À mon avis, un centre de désintoxication de drogués pourrait probablement recevoir de telles sommes en priorité.

Le sénateur Gigantès: Le témoin a parlé de femmes déchues.

The Chairman: We do not have fallen women anymore, Senator Gigantès. I have news for you.

Senator Gigantès: I share his feelings that prostitutes are not guilty of heinous crimes.

The Chairman: No, because they do not have "victims," as I understand the custom and the ordinary meaning of the word.

Mr. Levy: You start adding surcharges to restitution and to fines, and, mark my words, you will have more people out there committing more crimes than they can surcharge.

The Chairman: Mr. Levy, I thank you very much.

Senator Cogger: I have one quick question which will not take up much of your time. It relates to your expertise as a defence counsel.

It was argued last week by the department that the non-publication of the names of witnesses or plaintiffs would result in many more people coming forward. Somehow that argument did not seem to convince many senators. What do you think?

Mr. Levy: It does not convince me. They are doing things to assist in that area now. On sexual complaint cases the code now provides for questions that can and cannot be asked. So they have assisted in that way. There is also the proposed bill with respect to children, concerning videotaping and that sort of thing. A line has to be drawn somewhere.

Thank you. I enjoyed the give and take.

The Chairman: Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

La présidente: Il n'y a plus de femmes déchues, sénateur Gigantès. Vous ne le saviez pas?

Le sénateur Gigantès: Je partage tout à fait son avis quand il dit que les prostituées ne sont pas coupables de crimes particulièrement horribles.

La présidente: Non, parce qu'elles n'ont pas de victimes au sens habituel du mot.

M. Levy: Si vous commencez à ajouter des suramendes à des dédommagements et à des amendes, soyez certains que vous n'arriverez strictement à rien.

La présidente: M. Levy, je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Cogger: Je voudrais brièvement vous poser une dernière question, si vous me le permettez. Elle est reliée à votre rôle d'avocat de la défense.

Le Ministère nous a dit la semaine dernière que la nondivulgation des noms des témoins ou des plaignants signifie qu'il y en aurait beaucoup plus qui accepteraient de s'adresser à la justice. J'ai eu le sentiment que cet argument n'était pas très convaincant. Qu'en pensez-vous?

M. Levy: Il ne l'est pas pour moi. Les témoins et les plaignants font déjà appel à l'appareil judiciaire. Dans les affaires d'agression sexuelle, le Code criminel fait déjà la distinction entre les questions qui peuvent être posées et celles qui ne le peuvent pas. Il y a d'autre part un projet de loi concernant la protection des enfants contre l'exploitation pornographique. Il y a donc des limites à établir en ce qui concerne la non divulgation des informations.

Je vous remercie beaucoup, j'ai beaucoup apprécié ces échanges.

La présidente: Merci beaucoup.

La séance est levée.

















If undelivered, return COVER ONLY to: Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS-TÉMOIN

Meeting of Thursday, May 26, 1988:

From the Criminal Lawyers' Association: Mr. Earl Levy, President.

Réunion du jeudi 26 mai 1988:

Du «Criminal Lawyers' Association»: M. Earl Levy, président. CA1 YC 34 - -32



Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, May 31, 1988

Le mardi 31 mai 1988

Issue No. 78

Fascicule nº 78

Third proceedings on:

Troisième fascicule concernant:

Consideration of Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)

L'étude du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS: (Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chairman: The Honourable Joan Neiman

Deputy Chairman: The Honourable Nathan Nurgitz

and

The Honourable Senators:

Buckwold Lewis

Cogger *MacEachen (or Frith)
Doyle *Murray (or Doody)
Fairhairn Robertson

Fairbairn Robertson
Gigantès Spivak
Hébert Stanbury

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Lewis for that of the Honourable Senator Grafstein (May 31, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold Lewis

Cogger *MacEachen (ou Frith)
Doyle *Murray (ou Doody)

Fairbairn Robertson
Gigantès Spivak
Hébert Stanbury

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Lewis substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (le 31 mai 1988).

Le greffier du comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate by the Oueen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, May 18, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bélisle, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., for the second reading of the Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime).

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOL

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 18 mai 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bélisle, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 31, 1988 (112)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Hébert, Lewis, Neiman and Nurgitz. (8)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and William Bartlett, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Defence Council Association of Ottawa:

Mr. Michael Neville, President and

Mr. Robert Wakefield, Past President.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1988, resumed consideration of Bill C-89, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)".

The witnesses made statements and answered questions.

At 5:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 31 MAI 1988 (112)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 16 heures, aujourd'hui sous la présidence de la sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs et sénatrices Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Hébert, Lewis, Neiman et Nurgitz.(8).

Présents: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et William Bartlett, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association des procureurs de la défense d'Ottawa:

M. Michael Neville, président et

M. Robert Wakefield, ancien président.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 18 mai 1988, entreprend l'étude du projet de loi C-89 intitulé «Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

A 17 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 31, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-89, to amend the Criminal Code (victims of crime), met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, we are today continuing our consideration of Bill C-89, and we are pleased to have with us Mr. Michael Neville, the President, and Mr. Robert Wakefield, the past President, of the Defence Counsel Association of Ottawa. Mr. Neville has an opening statement, and both witnesses will speak to certain aspects of Bill C-89. We will, first allow them to make their statements, following which we will ask questions with respect to them and any other matters that are of interest to us. Mr. Neville, welcome; please proceed.

Mr. Michael Neville: Thank you, Madam Chairman. What we had proposed, subject to the wishes of the Chairman and the committee, was that I would first make a few opening comments about the legislation from an overall standpoint. Mr. Wakefield and I have divided our presentation into five subject areas, of which he will comment on three and I will comment on two, and perhaps field questions or have a discussion as we go along.

By way of introductory remarks, may I say that, on behalf of our association, that it is our view that the criminal justice system, as it is presently designed and manned, is relatively fragile. In our view, it responds poorly to tinkering and to band-aid type repairs. We feel that the provisions present a number of problem areas.

First, we feel that the legislation, to a large extent, puts into statutory form a great deal that was already being done, or could be done, by prosecutors. For example, the notion of victim impact input is something that is readily available to prosecutors under the present law without the necessity of a formalized victim impact statement process. In addition, the proving of damages—particularly property damages—for restitution orders is an existing provision either through probation orders or the existing legislation under Section 653. What we are attempting to do in this legislation is to put in statutory form largely what is already available.

Secondly, this legislation appears largely to be a response to pressure groups or public interest groups without significant due concern for the effect on the overall system—namely, the ability of the system in its present resources and manpower, to cope with the collateral effects of these types of provisions.

Thirdly, these provisions have two negative potentials. Firstly, they can be counter-productive, particularly from the point of view of the interest of legitimate victims; and, secondly, they have the potential to seriously overburden a

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 31 mai 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été déféré le projet de loi C-89 visant à modifier le Code criminel (victimes de crime) se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-89. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Michael Neville, président et M. Robert Wakefield, ancien président, de l'Association des procureurs de la défense d'Ottawa. M. Neville fera une déclaration préliminaire et les deux témoins nous entretiendront ensuite de certains aspects du projet de loi C-89. Nous leur demanderons d'abord de faire leur déclaration; nous leur poserons ensuite des questions sur celle-ci ou sur tout autre sujet susceptible de nous intéresser. Je vous souhaite la bienvenue, M. Neville, et je vous cède maintenant la parole.

M. Michael Neville: Je vous remercie, madame la présidente. Si le Comité est toujours d'accord, nous ferons d'abord quelques observations générales au sujet du projet de loi. M. Wakefield et moi-même avons divisé notre exposé en cinq parties. Il vous en présentera trois et moi, deux. N'hésitez pas à nous interrompre pour poser une question ou pour faire une observation.

En guise d'introduction, permettez-moi d'abord de dire, au nom de notre association, que notre système de justice pénale, tel qu'il est actuellement conçu et administré, nous paraît relativement fragile. A notre avis, il se prête mal au rafistolage et aux demi-mesures. Nous estimons que les dispositions du nouveau projet de loi posent un certain nombre de problèmes.

Premièrement, dans une large mesure, ce projet de loi ne fait que rendre officielles des pratiques auxquelles ont déjà recours ou peuvent avoir recours les procureurs. Ainsi, les procureurs peuvent déjà, aux termes de la loi en vigueur, demander à une victime de faire valoir ses dommages ou pertes. Il ne nous semble donc pas nécessaire d'officialiser la pratique. En outre, il est déjà nécessaire, en particulier en cas de dommages à la propriété, de prouver qu'il y a eu dommages aux fins de l'ordonnance de dédommagement en vertu de l'article 653 du Code ou dans le cadre des ordonnances de mise en liberté provisoire. Ce projet de loi inscrit donc dans la loi un certain nombre de moyens juridiques dont on dispose déjà.

Deuxièmement, on a essentiellement cherché par ce projet de loi à satisfaire des groupes de pressions ou d'intérêt public sans tenir vraiment compte de ses conséquences sur l'ensemble du système. Ainsi, on ne s'est pas vraiment demandé si le système pouvait, compte tenu de ses ressources actuelles et notamment de ses ressources humaines, s'adapter à ces modifications.

Troisièmement, ces dispositions pourraient entraîner deux conséquences négatives. Elles risquent d'abord d'aller à l'encontre de l'objectif visé et, notamment, de nuire aux victimes. Elles risquent aussi, par la création d'audiences sur le

delicately balanced system from the point of view of restitution hearings. I will come back to these points when I deal with victim impact statements.

Fourthly, in our view some of these provisions, particularly the procedural steps, are in all likelihood out of step with the provisions of the Charter of Rights, particularly Sections 7 and 11(d), concerning fundamental justice and the right to a fair trial.

Fifthly, some of these provisions are, on the face of it, out of step with current penal thinking. I have in mind for example, the Archambault Report, which was an intensive three-year study of the sentencing process in Canada and which concluded, among other things, that we need less jail in Canada and certainly less jail for property offences. In our view, some of these provisions, including the use of impact statements and the corollary for violation of restitution orders, has the potential of exactly the opposite effect, and therefore appears, on the face of it to be out of step with a fairly major study designed to overhaul the entire sentencing process.

That concludes my opening remarks. I will now invite Mr. Wakefield to address you on the three areas that are of concern to him.

Mr. Robert Wakefield, Past President, Defence Counsel Association of Ottawa: Thank you very much. The first area about which I was going to speak is the issue of non-publication of the names of witnesses and accused persons for certain offences. The other point I wish to make concerns the duty on the trial judge to intervene and to approach the witness with respect to that matter.

Regarding the issue of non-publication, I would adopt, as I think would most of the Bar, the comments of the Ontario Court of Appeal in the Canadian Newspapers Company Limited v. the Attorney General. The remark to which I am specifically referring is to be found at page 402 of that judgment, and is reported at Volume 17 of the Canadian Criminal Cases, Third Edition. The reported decision starts at page 385, and the quote to which I am referring is at page 402. Generally, it is a very fundamental statement of freedom of the press.

Freedom of the press to report what transpires in our courtrooms is one of the fundamental safeguards of our democratic society. Justice is not a cloistered virtue, and judicial proceedings must be subjected to careful scrutiny in order to ensure that every person is given a fair trial. The presence of the public, including representatives of the media, ensures the integrity of judicial proceedings. Openness of the courts is essential for the maintenance of public confidence in the administration of justice and to further a proper understanding of the judicial system. It reassures the public that all persons, regardless of race, colour or creed, are all equal before the law and that there is no arbitrary action or abuse of power. It gives the public an opportunity to see that justice is done. Necessarily implicit in the concept of an open court is the aspect of publicity, the right of the media to report what it has heard in the

[Traduction]

dédommagement, de surcharger un système à l'équilibre précaire. Je reviendrai sur cette question lorsque j'aborderai le sujet des déclarations des victimes.

Quatrièmement, nous estimons que certaines de ces dispositions, et particulièrement celles qui portent sur la procédure, sont, à n'en pas douter, incompatibles avec celles de la Charte des droits, et en particulier avec l'article 7 et 1e paragraphe 11(d) qui portent sur la justice fondamentale et le droit à un procès équitable.

Cinquièmement, certaines de ces dispositions paraissent à prime abord contraires à l'opinion courante des criminologistes. Je songe notamment au rapport Archambault, l'aboutissement de trois années d'étude sur la détermination de la peine au Canada, qui a conclu, entre autres choses, que nous condamnions trop de gens à la prison au Canada, en particulier pour des délits contre la propriété. À notre avis, certaines des dispositions du projet de loi dont celles portant sur les déclarations des victimes et sur la violation des ordonnances de dédommagement risquent d'avoir des résultats totalement opposés à ceux qu'on vise. Elles semblent également aller à l'encontre d'importantes études entreprises en vue d'améliorer l'ensemble du processus de détermination de la peine.

Voilà qui met fin à ma déclaration d'ouverture. J'invite maintenant M. Wakefield à vous dire quelques mots sur les trois questions dont il a accepté de traiter devant vous.

M. Robert Wakefield, ancien président, Association des procureurs de la défense d'Ottawa: Je vous remercie beaucoup. Je voudrais d'abord vous dire quelques mots au sujet de l'interdiction qui est faite de divulguer le nom des victimes et des accusés dans le cas de certains délits. Je désire aussi vous entretenir de l'obligation qu'a le juge d'intervenir à cet égard et de discuter de la question avec le témoin.

En ce qui touche la question de la non-divulgation des noms des parties, j'appuie, comme le feraient sans doute la majorité des membres du barreau, la position prise par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire Canadian Newspapers Company Limited c. le procureur général. L'observation à laquelle je fais allusion se trouve à la page 402 du jugement qui est repris dans le volume 17 des Canadian Criminal Cases, troisième édition. Cette décision débute à la page 385 et la citation à laquelle je fais allusion se trouve à la page 402. Le juge y énonce la liberté fondamentale de la presse.

Le droit de la presse d'informer le public sur le déroulement des procès constitue l'une des garanties fondamentales de notre société démocratique. La justice doit être rendue au grand jour et les procès doivent être suivis de près afin d'assurer à chaque personne un traitement équitable. La présence du public et des représentants de la presse garantit que les procès se déroulent honnêtement. Les tribunaux doivent être ouverts pour que le public continue d'avoir confiance dans l'administration de la justice et comprenne mieux le système judiciaire. Le public a ainsi l'assurance que toutes les personnes, quelles que soient leur race, leur couleur ou leur religion, sont égales devant la loi et qu'il n'y a pas de décision arbiraire ou d'abus de pouvoir. Le public veut se rendre compte par lui-même que justice est faite. L'ouverture des tribunaux a pour corollaire le droit de la presse de rapporter ce qui s'y passe et d'informer le public

courtroom so that the public can be informed about court proceedings, and, if necessary, public criticism engendered should any impropriety occur.

That is a straightforward proposition that most lawyers whom I know and deal with in criminal cases adopt. There obviously is a division among members of the criminal bar about the publication of names of accused persons, but I think that if it ever came down to the crunch, they would decide in favour of openness rather than secretiveness and hiding things from the public. The problem, of course, is that it does not stop with the courts. The problem begins with publication. It is not worth mentioning a person's name in court; it is seeing it in the newspapers. It may sound as though we are simply bouncing a hot potato to another jurisdiction—which I guess is what is happening; and probably, with good cause, that responsibility should be exercised more carefully by the press.

There have been a number of stories published which would have caused embarrassment to victims or witnesses had their names been mentioned. I know the *Citizen* does it regularly without mentioning the names even though that information is available to them. It is a form of discretion exercised by the media itself.

The second problem is one of public education. When accusations are made, or when things are said, there is public reaction to them. Unfortunately, the public generally react negatively. They seem prepared to assume the worst, and that obviously is to the detriment of the accused persons and possibly to witnesses as well. Some effort should be made to caution the public to wait, as do judges, until they hear all the evidence and not to make snap decisions. The rule for discretionary limits is that a judge would have to look at every individual case. There is a test set out in the Canadian Newspapers Company Limited case at page 403, which I will read briefly. It says:

The basic test to be applied in determining whether banning public accessibility to court proceedings can be justified was laid down by Dickson, J. (as he then was) in delivering the judgment of the majority of the Supreme Court of Canada in the MacIntyre case.

In considering the matter of public accessibility in the light of strong public policy favouring openness in respect of judicial acts, he stated:

... curtailment of public accessibility can only be justified where there is present the need to protect social values of superordinate importance.

I do not think that too many people within the profession argue with that. Where there is a clearly demonstrable and justified superordinate reason for doing away with publicity and banning publication of names, that should be examined by the judge and he should come to whatever conclusion he feels is appropriate.

The point that has not really attracted much attention or debate, and the one that concerns defence lawyers, is found in subsection (a) of section 3.1:

The presiding judge or justice shall,

[Traduction]

quant au déroulement des procès ainsi que le droit de critiquer le système au besoin.

C'est la position très nette qu'ont adoptée la plupart des criminalistes que je connais et auxquels j'ai affaire. Il y a bien sûr divergence d'opinions entre eux au sujet de la divulgation du nom des accusés, mais s'il fallait trancher, je suis convaincu qu'ils opteraient tous en faveur de l'ouverture des tribunaux et contre le secret. Les problèmes qui se posent ont cependant moins à voir avec l'ouverture des tribunaux qu'avec la liberté de la presse. Ce n'est pas le fait de mentionner en cour le nom d'une personne qui soulève des difficultés, mais celui de permettre que son nom figure dans les journaux. Nous donnons peut-être l'impression de nous décharger sur d'autres de ce problème épineux et c'est sans doute ce que nous faisons, à juste titre d'ailleurs, mais il faut bien admettre que la presse pourrait s'acquitter plus soigneusement de ses responsabilités à cet égard.

Dans un certain nombre de cas, on aurait sérieusement nui aux victimes ou aux témoins en permettant à la presse de divulguer leur nom. Je sais que le *Citizen* publie régulièrement des comptes rendus de procès en taisant le nom des parties bien qu'il le connaisse. Le journal fait ainsi preuve de discrétion.

Le deuxième problème qui se pose a trait à l'éducation du public. Celui-ci se laisse malheureusement trop souvent influencer par les accusations qui sont portées ainsi que par les propos qui sont rapportés dans la presse. Il a tendance à supposer le pire, ce qui nuit naturellement aux accusés et peut-être même aux témoins. Il faudrait mettre en garde le public et l'inciter à réserver son opinion jusqu'à ce qu'on ait entendu tous les témoins, comme le font les juges. La règle qui s'applique quant à la divulgation des noms des parties, c'est que le juge doit étudier chaque cas individuellement. Voici ce qui est dit à ce sujet dans l'affaire Canadian Newspapers Company Limited à la page 403:

C'est le juge Dickson dans le jugement majoritaire de la Cour suprême du Canada dans l'affaire MacIntyre qui a fixé la règle à suivre pour établir s'il convient d'interdire le public à un procès.

Conscient que la politique publique penche fortement en faveur de l'ouverture des tribunaux, il a dit ce qui suit au sujet de la présence du public à un procès:

On ne peut interdire au public d'être présent que si la protection de valeurs sociales prépondérantes l'exige.

La plupart des gens de la profession partagent cet avis. C'est au juge d'établir si une raison prépondérante manifeste exige d'interdire la divulgation des noms des parties.

La modification du paragraphe 3.1 qui intéresse pourtant les avocats de la défense n'a pas sucité beaucoup d'intérêt et n'a pas soulevé de débat.

Voici ce qu'on peut y lire:

(a) at the first reasonable opportunity, inform any witness under the age of eighteen years and the complainant to proceedings in respect of an offence mentioned in subsection (3) of the right to make an application for an order under subsection (3).

On its face, it seems like a very reasonable requirement, but my question is: Why is it an obligation of the judge to go to the witness and tell what his position is? Why is that not a right of the witness? If the Crown Attorney wants to make the application for an order, then that is the Crown Attorney's business. We are talking about a judge—who is supposed to be sitting as an independent arbiter between the accused, who is denying the allegations, and a witness, who is making the allegations—becoming the agent or ally of the witness by advising him of his rights, and, according to this section, making an order that the witness seeks, simply on the witness' request.

I think the Ontario Court of Appeal deals with the mandatory aspect. We will have to wait to see what the Supreme Court of Canada says, but if it adopts the reasoning used in the Ontario Court of Appeal, part B would have to be changed so that it becomes discretionary rather than mandatory. However, the original objection still exists. In the mind of an accused person, he is looking at his independent arbiter, whom he sees immediately conferring with the witness and telling the witness what his rights are and what he can do for him.

It is certainly a right that a witness should have; but whether it should be the judge's obligation to tell him, and to explain it to him, is the point that defence lawyers find a little unusual.

Mr. Neville: To follow up on the last point, I think it is as much a matter of perception, and the appearance of impartiality and fundamental justice as it is a matter of what may, in fact, happen. This problem would likely arise in the context of a trial where an accused has pleaded not guilty. He says that he is not guilty of an offence, he places himself on his trial before either his peers or a judge, and the first thing that happens after arraignment is that the judge is stepping in on behalf of the complainant. It creates a perception, at least in our minds, that there is something not quite right when the judge is coming to the aid, so to speak, of the sensibilities of the complainant. Where the accused is presumed innocent and intends to contest his guilt, either by denying it outright or, at the very least, challenging the case for the Crown, and finds his independent trier of fact and law coming to the aid of the material witnesses against him, it creates, in our view, a perception of a justice system that is simply out of balance.

Senator Nurgitz: It does not necessarily come to the aid of the witness. The judge may well want to take a tough, hard line on the evidence of the witness. It is just what is available to the witness in terms of that non-publication. Both you and Mr. Wakefield have mentioned this problem and I am having a difficult time trying to visualize how one would perceive an injustice merely from a judge mentioning it to a young witness, if he or she is under the age of 18 years, because often that is not evident right away. I am thinking now of the world of

[Traduction]

(3.1) Le juge ou le juge de paix est tenu: a) d'aviser dès que possible le plaignant et les témoins âgés de moins de dix-huit ans, dans des procédures engagées à l'égard d'une infraction mentionnée au paragraphe (3), de leur droit de demander une ordonnance en vertu de ce paragraphe;

À prime abord, cela semble fort raisonnable, mais j'aimerais savoir pourquoi il incombe au juge d'aller trouver le témoin pour lui expliquer la situation. Pourquoi ne pas considérer qu'il s'agit d'un droit du témoin? Si le procureur de la Couronne veut demander qu'une ordonnance de non-publication soit rendue, c'est son affaire. Le juge est censé être un arbitre indépendant chargé de faire la part des choses entre ce que dit l'accusé, qui nie les accusations portées contre lui, et le témoin qui porte les accusations. On lui demande maintenant de devenir l'allié du témoin en l'informant de ses droits et de rendre une ordonnance de non-divulgation dès que le témoin le lui demande.

Je crois que la Cour d'appel de l'Ontario s'est prononcée sur l'obligation qui est faite au juge. Il faudra attendre de voir quel sera le jugement de la Cour suprême du Canada à cet égard. Si elle maintient la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario, il faudra modifier en conséquence l'alinéa b) de cet article de manière à donner le choix au juge. Cela ne règle toutefois pas le problème. Mettons-nous à la place de l'accusé qui voit le juge, censément un arbitre indépendant, discuter avec le témoin pour lui dire quels sont ses droits et ce qu'il peut faire pour l'aider.

Le droit de demander une ordonnance de non-publication devrait certainement être reconnu au témoin, mais les avocats de la défense trouvent un peu hors de l'ordinaire que le juge ait l'obligation de l'informer de ce droit.

M. Neville: Ce qui importe ici n'est pas tant ce qui se passe effectivement que l'impression qui est créée. Le problème risque surtout de se poser dans les procès où l'accusé plaide non coupable. Celui qui se dit non coupable et qui se soumet au jugement de ses pairs ou d'un juge voit dès après son arrestation le juge venir en aide au plaignant. Cela crée l'impression qu'il y a quelque chose de louche. On a l'impression que le système favorise l'une des parties lorsqu'on voit un juge venir en aide au plaignant alors que l'accusé clame son innocence.

Le sénateur Nurgitz: Cela n'aide pas nécessairement le témoin. Il se peut que le juge décide de se montrer très strict à l'égard du témoin. On demande simplement au juge d'informer le témoin de son droit de refuser que son nom soit divulgué. Tant M. Wakefield que vous-même vous y opposez, mais j'ai du mal à comprendre pourquoi on crierait à l'injustice simplement parce qu'un juge informe de leurs droits les témoins de moins de dix-huit ans. Certains témoins peuvent paraître plus âgés. Je songe en particulier aux jeunes filles qui, grâce aux

female glamour, where a young girl often looks much older than her true age. There is nothing in the rules covering the swearing in of the witness, or of anything else, which requires a witness to be asked: "What is your birth date?"

Mr. Neville: I think that essentially Mr. Wakefield's point was that if this mechanism is going to be introduced, then let the Crown ask for it. It seems a little out of balance to have the trial judge initiating this, when ultimately he is in the position, if there is no jury, of trying the accused's guilt or innocence. This perception may arise when the first function he is seen to perform, after taking a plea, is, to appear to be coming to the aid of the complainant.

Senator Cogger: Why should only the Crown be allowed to ask for it? Why cannot the defence also ask for it?

Mr. Wakefield: Or anyone?

Senator Lewis: On the other hand, you have the prosecutor and the defence counsel, but no one who necessarily speaks for the witness.

Senator Nurgitz: Is that not true?

The Chairman: Could the presiding judge simply say, "Has this witness or this person been advised of his or her rights?"

Senator Nurgitz: That is what I was saying.

The Chairman: That is what I think should happen; that would be the question the presiding judge should put, and it would be up to the Crown or perhaps the defence to advise their respective people of their rights.

Senator Lewis: After all, the witness is called by one side or the other.

The Chairman: Yes.

Mr. Wakefield: I think our concern is that it puts a duty on the judge to come to the aid of the witness.

The Chairman: If that subsection were turned around and worded to say "ascertain if the witness has been informed", would that be more acceptable?

Senator Nurgitz: I have a question: Are there not other provisions where a judge steps in to protect a witness? For example, are there still provisions under the Evidence Act—if not the federal Evidence Act, then the provincial one—under which awitness in proceedings does not have to acknowledge the commission of adultery?

Mr. Wakefield: Under the Divorce Act there used to be a provision that a witness had to be warned that questions of adultery were about to be asked. You then had to get his permission to ask the questions. You then had to warn him that he did not have to answer the questions, even if he gave you permission to ask them. I do not know of any similar provision in criminal law and I do not even know if that is still part of the Divorce Act. It has been a long time, mercifully, since I have done a divorce.

Mr. Neville: In fact, under section 13 of the Charter of Rights, there is automatic protection against any incriminating answers, without even having to be stopped. Prior to the Charter a witness in a criminal proceeding had to seek protec-

[Traduction]

artifices de la toilette féminine, paraissent beaucoup plus âgées qu'elles ne sont. Comment, en effet, être sûr de l'âge d'un témoin puisqu'on ne lui demande pas sa date de naissance au moment de l'assermenter.

M. Neville: Je crois que M. Wakefield estime tout simplement qu'il revient à la Couronne de le demander. C'est un peu bizarre que le juge chargé du procès s'en charge lorsque c'est lui, s'il n'y a pas de jury, qui décide de la culpabilité ou de l'innocence de l'accusé. Si dès après avoir demandé à l'accusé s'il plaide coupable ou non coupable, le juge semble venir à l'aide du plaignant, on risque de donner l'impression que les dés sont pipés.

Le sénateur Cogger: Pourquoi la Couronne devrait-elle être la seule à pouvoir demander une telle ordonnance? Pourquoi la défense ne pourrait-elle pas en faire autant?

M. Wakefield: Ou qui que ce soit d'autre.

Le sénateur Lewis: D'autre part, il y a le procureur et la défense, mais il n'y a personne qui représente le témoin.

Le sénateur Nurgitz: N'est-ce pas vrai?

La présidente: Le juge ne pourrait-il pas simplement dire: «Le témoin a-t-il été informé de ses droits?»

Le sénateur Nurgitz: C'est ce que je disais.

La présidente: C'est la question que le juge devrait poser et ce serait ensuite à la Couronne ou à la défense d'informer leurs témoins respectifs de leurs droits.

Le sénateur Lewis: Les témoins sont après tout convoqués par l'une ou l'autre des parties.

La présidente: En effet.

M. Wakefield: Ce qui nous préoccupe, c'est qu'on confère au juge le devoir de venir en aide aux témoins.

La présidente: Si on modifiait l'alinéa pour qu'on y lise que le juge doit vérifier que le témoin a été informé de son droit; vous serait-il plus acceptable?

Le sénateur Nurgitz: J'aimerais poser une question. Le juge n'intervient-il pas pour protéger le témoin dans certains autres cas? Ainsi, la Loi sur la preuve—si ce n'est pas la Loi fédérale sur la preuve, c'est peut-être la Loi provinciale—n'exempte-telle pas le témoin de l'obligation de reconnaître qu'il a commis l'adultère?

M. Wakefield: La Loi sur le divorce prévoyait autrefois qu'il fallait informer le témoin qu'on allait lui poser des questions concernant l'adultère. Il fallait lui demander la permission de les lui poser et ensuite l'informer qu'il n'avait pas à y répondre même s'il vous avait permis de les lui poser. J'ignore si le Code criminel contient des dispositions semblables et je ne sais même pas si elles existent toujours dans la Loi sur le divorce. Il y a bien longtemps, Dieu merci, que je n'ai pas eu à m'occuper d'un divorce.

M. Neville: L'article 13 de la Charte des droits empêche d'utiliser contre une personne un témoignage incriminant qu'elle aurait donné. Avant l'adoption de la Charte, le témoin devait, dans un procès criminel, invoquer la Loi sur la preuve

tion of the Canada Evidence Act. As you say, sometimes, if a judge detected a witness straying into a danger area, he might intervene and say, "Now, witness, are you aware of ...", but, in fact, under section 13 of the Charter, for criminally-oriented questions the protection is automatic.

Mr. Wakefield: The basis of my objection is that I perceive in a lot of the recent amendments, attempts by the Crown or the prosecutorial side to win the judge over as the ally of the Crown witness or the victim or the complainant by making these little obligations on him to help out.

Bill C-15, which has already been proclaimed and which is in force now, has provisions in it which are similar. Just to skip ahead to illustrate the point: If, for example, a judge doesn't make an order for the surtax, he has to give written reasons why not. He can convict an accused person of robbery, for example, and sentence him to jail for about eight years without giving a single reason. He can do this without saying anything more than, "You're guilty and you're gone for eight years." But if he wants to waive this 15 per cent surtax he has got to give written reasons.

This is the kind of thing we see as undermining the presumption of innocence, undermining the judicial figure as arbitrary. It is slanting him over toward the government forces, the prosecutorial forces. This is done by many little provisions—and I will try to illustrate them as I go along—which we think tend to compromise his position, to make him appear to be the agent or the ally of the witness. And he is not. He is not supposed to be. He should intervene if a witness is being abused, but until that happens he remains independent.

Mr. Neville: One of the other concerns we have in dealing with this anonymity issue, perhaps more so for complainants than—

Senator Nurgitz: What kind of issue?

Mr. Neville: The anonymity issue, the protection issue under the first part of the bill. In a case where the police, for example, are dealing with a complainant of some questionable credibility, or at least of some reluctance for whatever reason to become involved in a prospection—one reason, perhaps, being lack of credibility—it is our experience and our view that the complainant in that type of situation may well ask, "Well, if I go on with this am I going to become identified? Will my name be in the paper?" to use the vernacular.

It is a very useful tool on behalf of the police or the prosecution to say, "No. We will get your name protected," and all the rest of it, thereby fostering what perhaps might be a questionable prosecution by a guarantee of anonymity through one of these orders. I think, with all due respect, people are kidding themselves if they don't think that that is what is going on, because I think it is.

Senator Nurgitz: That the police could afford some protection to a witness?

Mr. Neville: If a witness is reluctant to become involved as a full-blown complainant he simply says, "I don't want to have my name in the paper. Can I be protected? Will anybody know

[Traduction]

au Canada. Comme vous le faisiez remarquer, un juge pouvait toujours, avant l'adoption de la Charte, mettre en garde un témoin que ce qu'il pouvait dire risquait d'être retenu contre lui. En vertu de l'article 13, le témoin est automatiquement protégé lorsque les questions sont d'ordre criminel.

M. Wakefield: Si je m'oppose à cette disposition du projet de loi, c'est que j'ai l'impression que la Couronne ou la poursuite cherche, par un certain nombre de modifications récemment apportées au code, à faire du juge l'allié du témoin de la Couronne, de la victime ou du plaignant en l'obligeant, par exemple, à leur venir en aide.

Le projet de loi C-15, qui est maintenant en vigueur, comporte des dispositions semblables. Prenons un exemple. Si un juge n'ordonne pas le versement d'une suramende, il doit justifier sa décision par écrit. Il peut par ailleurs condamner à huit ans de prison une personne coupable de vol qualifié sans donner la moindre raison. Il n'a qu'à dire que l'accusé est coupable et qu'il le condamne à huit années de prison. S'il décide de ne pas lui imposer une suramende de 15 p. 100, il doit en donner les raisons par écrit.

Voilà ce qui nous semble contraire à la présomption d'innocence et ce qui risque, à notre avis, de compromettre l'impartialité du juge. On le fait pencher ainsi du côté de la poursuite. Comme j'essaierai de vous le montrer, de nombreuses petites dispositions donnent l'impression qu'on cherche à en faire un allié du témoin, ce qu'il ne doit pas être. Il doit intervenir si les droits d'un témoin sont bafoués, mais demeurer indépendant quand ce n'est pas le cas.

M. Neville: L'une des autres réserves que nous avons au sujet de la question de l'anonymat, peut-être davantage en ce qui a trait aux plaignants...

Le sénateur Nurgitz: À quelle question faite-vous allusion?

M. Neville: La question concernant l'anonymat ou la protection, en vertu de la première partie du projet de loi. Dans un cas, par exemple, où la police a affaire à un plaignant dont la crédibilité est contestable, ou du moins qui est réticent, pour quelque raison que ce soit, à timoigner au cours d'un procès—peut-être, entre autres, en raison justement d'un manque de crédibilité—selon notre expérience et à notre avis, le plaignant peut très bien demander alors: «Si je témoigne au procès, est-ce qu'on révélera mon identité? Mon nom paraîtra-t-il dans les journaux?», pour utiliser le jargon populaire.

La police ou la poursuite a évidemment beau de dire: «Non, on ne divulguera pas votre nom». L'anonymat est alors garanti grâce à l'une de ces ordonnances, favorisant ainsi une poursuite qui pourrait peut-être se révéler contestable. Je pense sincèrement que les gens se leurrent s'ils croient que les choses ne se pas passent ainsi.

Le sénateur Nurgitz: Que la polce pourrait offrir une certaine protection à un témoin?

M. Neville: Si un témoin à charge hésite à comparaître devant le tribunal, il dit simplement: «Je ne veux pas que mon nom figure dans les journaux. Puis-je être protégé? Quelqu'un

its me?" "No, no, don't worry about it. Once this goes to court the judge is going to protect you. Nobody will know who you are." Of course, the accused has his name on page 1 when he is charged, and in the classified section when he is acquitted. It is a useful mechanism which I think has the potential to perhaps foster less than meritorious prosecutions.

This claim to anonymity that has been developed, for sexual complainants in particular, has developed an insidious problem underneath the surface, and I don't think it has been properly addressed.

Senator Nurgitz: I don't want to interrupt you because I know we agreed to let you get through your presentation before we jumped on you with questions, but how do you then deal with various elements of protection that can be given today, pre-Bill C-89? There are various other provisions whereby a judge can issue publication bans.

Mr. Neville: Very limited. Very, very limited.

Senator Nurgitz: And you are against those as well?

Mr. Wakefield: I would make the same opposition to them.

Mr. Neville: The section provision for exclusion of the public and that type of thing, which in effect is a publication ban, has been so narrowly interpreted under the case law that it would have to be a case of considerable magnitude where perhaps very young children would be testifying and where very scandalous conduct and what have you would be alleged. With a proper foundation laid perhaps there would be an exclusionary order, but the jurisprudence as developed under those powers is very narrow and very rarely exercised. In my experience since 1972, I have seen it used only once or twice.

Mr. Wakefield: You might accuse the defence bar collectively across the country of a little paranoia, but when they looked at Bill C-15, the sexual offences legislation, and the evidentiary provisions in there, many defence lawyers, including myself, sat back and said, "Well, if I wanted to tell a lie, Parliament has created the perfect environment for me to operate in. I can just make the accusation and point the finger, and under that legislation nobody is supposed to cross-examine you on it. The police are not supposed to double check you. It is going to be video-taped, cast in stone and shown in the court room. The accussed will be excused. You won't even have to face him. You can hide behind a screen. The judge has to give you warnings about what your position is. Your name is not going to be published." If you wanted to tell a lie about someone, that is the environment that you would like to do it in.

What we fear is that because there are so many protective mechanisms coming in to protect the rightful person who is making a complaint, you are also going to increase the number of false complaints. I think that since Bill C-15 has been before

[Traduction]

saura-t-il que c'est moi qui ai témoigné?» «Non, ne vous inquiétez pas, une fois que cette affaire sera portée devant le tribunal, le juge vous protégera. Personne ne saura qui vous êtes.» Bien entendu, le nom de l'accusé paraît en première page des journaux lorsque des accusations sont portées contre lui, et dans les faits divers lorsqu'il est acquitté. C'est un mécanisme utile qui, à mon avis, risque peut-être de favoriser des poursuites peu légitimes.

Cette demande d'anonymat, notamment pour les cas d'agression sexuelle, a engendré un problème insidieux auquel, à mon avis, on ne s'est pas bien attaqué.

Le sénateur Nurgitz: Je ne veux pas vous interrompre, car nous avions convenu de vous laisser terminer votre exposé avant de vous assaillir de questions, mais que dire alors des divers éléments de protection qui peuvent être offerts actuellement, nonobstant le dépôt du projet de loi C-89? En effet, il existe diverses autres dispositions permettant à un juge d'interdire la publication de noms.

M. Neville: Elles sont extrêmement limitées.

Le sénateur Nurgitz: Et vous êtes également contre ces dispositions?

M. Wakefield: Je m'y opposerais tout autant.

M. Neville: L'article prévoyant l'exclusion du public, qui constitue en réalité un interdit de publication, a été interprété si étroitement dans la jurisprudence qu'il faudrait que l'affaire soit d'une importance considérable, par exemple, que de très jeunes enfants témoignent et qu'on allègue que l'accusé s'est livré à des activités très scandaleuses. Si le cas est solidement établi, on pourrait peut-être délivrer une ordonnance d'exclusion, mais la jurisprudence élaborée en vertu de ces pouvoirs est très limitée et très rarement appliquée. Selon mon expérience, depuis 1972, je ne l'ai vu invoquée qu'à une ou deux reprises.

M. Wakefield: Vous pouvez peut-être accuser tous les avocats de la défense, collectivement, d'être un peu paranoïa ques mais lorsqu'ils ont examiné le projet de loi C-15, concernant les infractions sexuelles, et ses dispositions relatives à la preuve, de nombreux avocats de la défense, dont moi-même, avons dit: «Si le plaignant voulait mentir, le Parlement lui en offre l'occasion rêvée. Il peut simplement porter l'accusation et pointer quelqu'un du doigt, car en vertu de ce projet de loi personne n'est censé procéder à un contre-interrogatoire. La police n'est pas censée effectuer une une vérification. Son témoignage sera enregistré sur vidéo, il deviendra immuable et sera présenté dans la salle d'audience. L'accusé sortira de la salle. Le plaignant n'aura même pas à lui faire face, car il pourra se cacher derrière un écran. Le juge devra le prévenir au sujet de sa position, et son nom ne sera pas publié.» Si une personne voulait mentir à propos de quelqu'un, ce serait l'occasion rêvée de le faire.

Nous craignons que le nombre de fausses plaintes n'augmente, vu la multitude de mécanismes de protection du plaignant. À mon avis, depuis que la Chambre a étudié et adopté le projet de loi C-15, nous en voyons souvent des preuves.

the House and is now proclaimed we are seeing ample evidence that that is true.

Senator Nurgitz: There is a tremendous amount of that happening now?

Mr. Wakefield: False complaints, yes.

The Chairman: This was one of our concerns when we looked at Bill C-15. We had a lot of questions in that area.

Mr. Neville: I think that if the hisotry of some of those cases was checked and people were candid, it would not suprise me that if the guarantee of anonymity was known to those complainants they would say this with impunity. Let's face it, for the most part these cases basically deal with sexual allegations. That is an embarrassing area of human activity. If you are going to make a sexual allegation against someone, it is pretty hard at the same time to say you want to talk about in private. The accused doesn't get to talk about it privately. The reality is that while the complainant can't be identified and her evidence can't be publicized, the accused can be identified and his evidence is publicized.

So he is put in the position of having to defend himself in a public forum with all the attendant embarrassment and whatever of having to talk about an intimate act, and yet his accuser, he being presumed innocent, wears the cloak of anonymity. It seems to me that that is fundamentally undermining the presumption of innocence, and we think that's wrong.

Bob, maybe you could move on to the next area.

Mr. Wakefield: Are there any other questions?

The Chairman: We will come back to them later.

Mr. Wakefield: I lumped the next two points together, photographic evidence and the proof of value and ownership. It is a little bit of a contradiction for me to cirticize this because as a lawyer in private practice, whenever the Crown came and asked me to admit continuity of evidence, whether it involved a car, a diamond, a watch or something that a victim wanted back and which had been properly identified, I never disagreed. I always made the admission in writing. When the press or the minister comes down, or whoever it is, and says, "You know, people are being dragged into court unnecessarily," I can only say that the position I and other defence counsel have taken is that we are not interested in unnecessarily bringing witnesses to court, prolonging a case, making it long and drawn out, to prove something we know is going to be found to be not in issue anyway.

So it is a little bit of formalizing, as Mr. Neville indicated, what can already be done anyway and what is being done.

Senator Nurgitz: So what's wrong with formalizing it?

Mr. Wakefield: Now it won't be done on consent, and there will start to be a tax on it. If I were a Crown Attorney and I looked at the paper work, the notice, the description, the requirements, I would say, "Sorry, fella, you're coming to

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Cela se produit beaucoup?

M. Wakefield: On dépose effectivement de fausses plaintes.

La présidente: C'était là une de nos préoccupations lorsque nous avons examiné le projet de loi C-15. Nous nous interrogions beaucoup à ce sujet.

M. Neville: Si l'on vérifiait le bien-fondé de certains de ces cas et que les gens mettaient cartes sur table, je ne serais pas étonné que ces plaignants, sachant qu'on leur garantit l'anonymat, puissent porter de fausses plaintes en toute impunité. Regardons les choses en face: la plupart du temps, ces cas portent essentiellement sur des allégations d'agression sexuelle. On parle ici d'une situation embarrassante. Si on accuse quelqu'un d'agression sexuelle, il est très difficile en même temps de dire qu'on veut en parler en privé. L'accusé n'a pas la possibilité d'en parler en privé. Le fait est que si l'on ne peut révéler l'identité de la plaignante et étaler ses éléments de preuve en public, l'inverse est vrai dans le cas de l'accusé dont la situation est étalée sur la place publique.

Ainsi, celui-ci doit se défendre en public, avec l'embarras d'avoir à parler d'un acte intime et pourtant, son accusateur, qui, lui, est présumé innocent, reste dans l'anonymat. Il me semble que cela mine fondamentalement la présomption d'innocence, et nous estimons que c'est mauvais.

Bob, peut-être pourriez-vous passer au point suivant.

M. Wakefield: Y a-t-il d'autres questions?

La présidente: Nous y reviendrons plus tard.

M. Wakefield: J'ai groupé les deux prochains points, la preuve photographique et la preuve de la valeur du bien et du droit de propriété. Je me contredis un peu en critiquant ces points, car en tant qu'avocat qui exerce dans le secteur privé, chaque fois que la Couronne m'a demandé d'admettre la continuité de la preuve, qu'il s'agisse d'une voiture, d'un diamant, d'une montre ou d'un objet qu'une victime voulait récupérer et qui avait été dûment identifié, je n'ai jamais été en désaccord. J'ai toujours fait l'aveu par écrit. Quand la presse ou le ministre dit: «Vous savez, des gens sont traînés inutilement devant les tribunaux,» tout ce que je puis dire, c'est que moi-même et d'autres avocats de la défense n'avons aucunement le désir d'amener inutilement des témoins devant le tribunal, de prolonger une affaire, de l'éterniser simplement pour prouver un point qui, nous le savons, sera de toute façon jugé non pertinent.

Il s'agit donc d'officialiser un peu, comme M. Neville l'a mentionné, les procédures qu'on peut déjà suivre de toute façon et celles qu'on suit effectivement.

Le sénateur Nurgitz: Qu'y a-t-il de mal à les officialiser?

M. Wakefield: Cela ne se fera pas par consentement, et on commencera à taxer le système. Si j'étais un avocat de la Couronne et que j'examinais la paperasserie, le préavis, la description, les exigences, je dirais: «Je regrette, mon gars, tu dois te

court". If I were a Crown Attorney I would not rely on the police to get all that done right, straight and accurate. Fifteen years of experience here tells me they are not going to do it. They are going to slip up. They are going to make mistakes. The notices won't be accurate in their description. They won't be served on time. The goods that they describe in the affidavit won't be the goods that are described in the charge. It will all result in an administraive mixup. It will probably be cheaper and easier for the Crown to bring the witness to court.

Senator Nurgitz: The defence must have an easy time in the jurisidictions you practice in where you are so guaranteed of foul-ups. "We give you protection. Your names will be stricken from the record as we send this to the Crown Attorney."

Mr. Wakefield: I think Crown Attorneys would probably come and agree.

Senator Nurgitz: Okay.

Mr. Neville: The cases that are giving them the most trouble are paper cases where among other things they have to prove they have served properly and where they don't really do the paper work themselves and where, as Mr. Wakefield says, it is done by the police. The Crown Attorneys have to rely on it all being done properly. At the court room door they look in their brief and say, "Oops, no notice served."

Mr. Wakefield: It happened with breathalizer certificates for impaired dirving. The Crown would show up at 9.30 a.m. and he would say, "There's a problem with this one. The time is missing. Something is wrong. Get the officer and get him down here as fast as you can or we're going to be out of luck." It is nice to have it but I don't think it will be used extensively. Then a problem arises when the defence wants to object. The judge is probably going to grant an adjournment and the witness is probably going to have to come down to court anyway. What I see is that this thing will probably go full circle. That will happen to defence lawyers a couple of times. Every time they get down to court and find a hole in the paper work they think, "Okay, here's where we are going to slide out of this." But they hear, "No. We are adjourning over six months. Bring down the owner of the goods." Then defence counsel are going to say, "Look, we're not getting any advantage out of consenting to all this stuff" and they will stop.

So it won't be done by consent. It will be done contentiously and in a lot of cases the victims or witnesses or whoever owns the property are going to wind up coming to court anyway—not all of them but some of them. I just see that as a problem.

Senator Nurgitz: Mr. Wakefield, someone breaks into my apartment in downtown Ottawa today and steals my television set.

Senator Lewis: Don't finger me.

[Traduction]

présenter devant le tribunal». Si j'étais un avocat de la Couronne, je ne compterais pas sur la police pour que les choses se fassent correctement et de façon précise. Quinze ans d'expérience dans la pratique m'ont appris qu'elle commettra des erreurs. Par exemple, la description fournie dans les préavis ne sera pas précise, ceux-ci ne seront pas adressés à temps, on alors les biens décrits dans l'affidavit ne seront pas les mêmes que ceux qui sont décrits dans le chef d'accusation. Cela entraînera un fouillis administratif. Il sera donc probablement moins coûteux et plus facile pour la Couronne d'amener le témoin devant le tribunal.

Le sénateur Nurgitz: La défense doit avoir la tâche facile dans les juridictions dans lesquelles vous exercez, puisque vous êtes tellement sûr qu'on fera les choses de travers. «Nous vous offrons une protection. Votre nom sera rayé du registre lorsque nous l'enverrons à l'avocat de la Couronne.»

M. Wakefield: Je pense que les avocats de la Couronne seraient probablement d'accord.

Le sénateur Nurgitz: Très bien.

M. Neville: Les cas qui leur donnent le plus de difficulté sont les documents; ils doivent prouver entre autres, qu'ils ont été adressés en bonne et due forme et ce n'est pas eux qui s'en occupent réellement, mais bien la police, comme M. Wakefield l'a dit. Les avocats de la Couronne doivent présumer que tout a été rédigé dans les formes. Mais arrivés à la porte de la salle d'audience, ils s'aperçoivent qu'aucun préavis n'a été adressé.

M. Wakefield: Cela s'est produit avec des certificats d'alcootest pour conduite en état d'ébriété. Le procureur se présentait à 9 h 30 et disait: «Celui-ci pose un problème. On n'a pas indiqué l'heure. Quelque chose ne va pas. Amenez l'agent le plus rapidement possible, sinon on sera bredouille». C'est bien d'avoir cette possibilité, mais je ne pense pas qu'on s'en serve beaucoup. Puis, un problème se pose lorsque la défense désire formuler une objection. Le juge va probablement accorder un ajournement de la séance et le témoin devra vraisemblablement se présenter devant le tribunal de toute façon. À mon avis, il faudra probablement revenir à la case départ. Cela arrive occasionnellement aux avocats de la défense. Chaque fois qu'ils se présentent devant le tribunal et décèlent une lacune dans les documents, ils pensent: «C'est grâce à cela que nous pourrons nous en sortir.» Mais le juge intervient: «Non, nous ajournons à six mois. Qu'on convoque le propriétaire des biens.» Les avocats de la défense diront alors: «Nous n'avons aucun avantage à consentir à tout cela» et ils cesseront de le faire.

Ainsi, cela ne se fera pas par consentement. Il y aura contestation et, dans une foule de cas—pas tous, mais certains d'entre eux—les victimes ou les témoins ou les propriétaires des biens devront en fin de compte se présenter devant le tribunal de toute façon. J'estime simplement que cela pose un problème.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur Wakefield, supposons que, aujourd'hui, quelqu'un entre par effraction dans mon appartement, au centre-ville d'Ottawa, et vole mon téléviseur.

Le sénateur Lewis: Ne me pointez pas du doigt.

Senator Nurgitz: And tomorrow they pick up Senator Lewis walking down the street carrying this nice new television set, however it got into his possession. I can absolutely established it is mine because I have a company bill of sale and whatever, and without a shadow of a doubt it is my TV set. This is today. We do not have Bill C-89. Can I get my television set back so that I can watch my soap opera tonight?

Mr. Wakefield: As far as I know you can. I have never seen a case where a judge said no, unless an issue of ownership popped up.

Senator Nurgitz: How do I get to a judge?

Mr. Wakefield: You go to the police station. It is the responsibility of the police. They are the ones who are seizing your television set as evidence. Once the police or a Crown Attorney satisfy themself that they have proper identification of the item without keeping it in order to bring it to court, then by all means they should release it to you. If you had a bill of sale by which you purchased it—

Senator Doyle: But they do not. They start their procedure, if you will, but that is not what happens—at least, not in the province of Ontario.

Mr. Wakefield: Unfortunately it does not happen because enough people do not go down and say, "I want my goods back. Do your paper work, get an identification, and give me back my goods."

Senator Doyle: I can introduce you to a gentleman who has jumped up and down, who has done it in writing and verbally, and it is now three and a half years since his television set was stolen. They know damn well it was his television set, but—

Senator Nurgitz: Bite your tongue.

Senator Doyle: —they will not return it because the case, of all things, is going to appeal for a new trial.

Mr. Wakefield: The police do not pay any more attention to your friend than they do to me, I guess.

Senator Nurgitz: Then that is why we need Bill C-89.

Mr. Neville: To give you an example, I have never seen an auto theft case yet where they filed the car as an exhibit.

Senator Nurgitz: That is extreme.

Mr. Neville: There is no difference. Your example is a perfect one where there is proper documentary proof.

Senator Nurgitz: Without a shadow of doubt.

Mr. Neville: All they have to do is take a photograph of you, confirm the document, either hold it or the receipt on your behalf, and, if necessary, when you come to testify to say that you had a B & E, they can simply say "I got it back and here

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Et demain, on cueille le sénateur Lewis qui déambule dans la rue en transportant ce beau téléviseur tout neuf. Peu importe comment il en a eu possession, je peux établir avec certitude qu'il m'appartient, parce que j'ai en ma possession un bordereau de vente de la compagnie, et il ne fait aucun doute qu'il s'agit de mon téléviseur. Cela se passe donc aujourd'hui. Le projet de loi C-89 n'est pas encore adopté. Estce que je peux récupérer mon téléviseur afin de pouvoir regarder mes téléromans ce soir?

M. Wakefield: Autant que je sache, oui. Je n'ai jamais été témoin d'un cas où un juge l'ait refusé, à moins qu'on ait contesté le droit de propriété.

Le sénateur Nurgitz: Comment puis-je recourir à un juge?

M. Wakefield: Vous vous rendez au poste de police. C'est la police qui s'en charge qui saisit votre téléviseur comme élément de preuve. Une fois que la police ou un procureur de la Couronne est convaincu d'avoir bien identifié l'article, on n'a pas besoin de le garder pour l'apporter devant le tribunal, et l'on devrait certainement vous le rendre. Si vous aviez une preuve d'achat—

Le sénateur Doyle: Mais ils ne le font pas. Ils entament leur procédure, mais ce n'est pas ce qui se produit—du moins, pas en Ontario.

M. Wakefield: Malheureusement, cela ne se produit pas, parce qu'il n'y a pas suffisamment de gens qui se rendent au poste de police et qui disent: «Je veux récupérer mes biens. Remplissez les papiers nécessaires, identifiez les biens et rendez-les moi.»

Le sénateur Doyle: Je peux vous présenter quelqu'un qui a fait des pieds et des mains, qui a présenté une demande par écrit et verbalement, mais il y a maintenant trois ans et demi que son téléviseur a été volé. Ils savent fichtrement bien que c'est son téléviseur, mais—

Le sénateur Nurgitz: N'en dites pas trop.

Le sénateur Doyle: Ils ne veulent pas le rendre à son propriétaire, parce que, imaginez-vous qu'on a demandé la tenue d'un nouveau procès.

M. Wakefield: Je présume que la police ne s'occupe pas plus de votre ami que de moi-même.

Le sénateur Nurgitz: C'est donc la raison pour laquelle nous avons besoin du projet de loi C-89.

M. Neville: Pour vous donner un exemple, je n'ai encore jamais vu un cas de vol d'auto où l'on a déposé l'auto comme pièce à conviction.

Le sénateur Nurgitz: C'est un cas limite.

M. Neville: Il n'y a aucune différence. Votre exemple illustre parfaitement le cas où l'on dispose des preuves anthentiques suffisantes.

Le sénateur Nurgitz: Sans l'ombre d'un doute.

M. Neville: Tout ce qu'on a à faire, c'est de prendre une photo du bien, de confirmer le document, de conserver ce dernier ou le reçu en votre nom et, au besoin, lorsque vous venez témoigner pour dire qu'on est entré chez-vous par effraction, on peut simplement dire: «J'ai récupéré l'article et voici ce que

is what I identified." I can tell you that no one whom I have defended would be acquitted if that is what was done.

Senator Nurgitz: Mr. Neville, your contention is that Bill C-89 is only formalizing what can be an existing practice, which Senator Doyle and Senator Lewis and I are saying it is.

Senator Buckwold: I will have to add the same thing. I had a break-in at my own home, and it was months before anything was released.

Senator Nurgitz: That was the witness I was looking for.

The Chairman: You are looking at four different jurisdictions, Mr. Neville.

Senator Buckwold: I will give you a better one. In my own business, some years ago, thieves stole 100 suits. They kept them so long that when we finally did get them back, they were all motheaten beyond recognition.

Senator Nurgitz: Then surely we need something formalized so that you cannot hear these four horror stories we have just told you.

Mr. Neville: The problem in the system, as we see it, in what is being proposed here, arises perhaps more down the road where there is a challenge to the quality of the proof, and that is Subsection 7.

Senator Nurgitz: If there was something a lot less than that which what I described, what would happen to my bill of sale from the T. Eaton Company?

Mr. Wakefield: They may have to keep it there.

Mr. Neville: The problem, as we see it—and you are all aware, from living in Ottawa, of the horror stories about the backlog in other jurisdictions as well-is that in the way that this is designed, under Subsection 7 of Section 446.3—which is on page 3 of the bill, in the bottom left-hand corner—the court eventually has the power to order the item produced for purposes of proper examination. The problem is that that power does not click in, notwithstanding that a photograph has been received in evidence; so you are now halfway through a hearing, and it might have taken eight months to a year to reach that stage. The problem arises: "Bingo, get the item here". You now come back six months later. If there is not the problem that the court must first be satisfied—question: by whom?—in the interests of justice, and the mandate requires that it is possible and practicable to do so, then what happens if you have sold the television?

Senator Nurgitz: No question.

Mr. Neville: I can tell you what happens. The accused is acquitted. Fundamental justice cannot make a full answer to the defence. The case is gone. So the mechanism here is inherently faulty.

The Chairman: Senator Cogger has a question.

Mr. Neville: I do not know why I am saying this, because I might be losing some acquittals this way.

[Traduction]

j'ai identifié.» Je puis vous dire que personne dont j'ai assuré la défense serait acquitté si l'on procédait ainsi.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur Neville, vous soutenez que le projet de loi C-89 ne fait qu'officialiser une pratique qui peut exister actuellement, ce que les sénateurs Doyle, Lewis et moimême estimons être le cas.

Le sénateur Buckwold: J'abonde dans votre sens. On est entré par effraction dans mon domicile, et il a fallu des mois avant que je puisse récupérer mes biens.

Le sénateur Nurgitz: C'est le témoin que je cherchais.

La présidente: Vous avez affaire à quatre pouvoirs juridictionnels différents, monsieur Neville.

Le sénateur Buckwold: Je vous donnerai un meilleur exemple. Dans ma propre entreprise, il y a quelques années, des voleurs se sont emparés de 100 habits. Ils les ont conservés si longtemps que, lorsque nous en avons finalement repris possession, ils étaient troués aux mites.

Le sénateur Nurgitz: Nous devons donc certainement officialiser cette pratique, pour que vous n'entendiez plus les quatre histoires déplorables que nous venons de vous raconter.

M. Neville: À notre avis, le problème que risque de susciter le projet de loi se poserait plus tard, lorsqu'on contestera la qualité de la preuve, et je parle ici du paragraphe 7.

Le sénateur Nurgitz: Si un bien était beaucoup moins important que celui que j'ai décrit, qu'arriverait-il à ma facture de la compagnie T. Eaton?

M. Wakefield: Il faudrait peut-être qu'on la conserve.

M. Neville: À notre avis-et vous êtes tous au courant, puisque vous vivez à Ottawa, de l'arriéré incroyable qui existe également dans d'autres compétences—le problème, c'est que, en raison de la façon dont est rédigé le paragraphe 7 de l'article 446.3—il se trouve au bas de la page 3 du projet de loi—le tribunal a en fin de compte le pouvoir d'ordonner que le bien soit déposé à des fins d'examen approprié. Le problème, c'est que ce pouvoir n'est pas déclenché dans l'immédiat, bien qu'une photographie ait été déposée en preuve; on se trouve donc au beau milieu d'une audience, et il a peut-être fallu entre huit mois et un an pour parvenir à cette étape. Le problème surgit: «Qu'on dépose la preuve.» On revient devant le tribunal six mois plus tard. Si le tribunal n'a pas d'abord à être convaincu-par qui?-dans l'intérêt de la justice, et que le mandat veut qu'il soit possible et pratique de le faire, qu'arrive-t-il si on a vendu le téléviseur?

Le sénateur Nurgitz: Bonne question.

M. Neville: Je puis vous dire ce qui arrive. L'accusé est acquitté. On ne peut rendre la justice fondamentale, faute de pouvoir remettre tous les éléments de preuve à la défense. L'affaire est close. Donc, le mécanisme est fondamentalement défectueux.

La présidente: Le sénateur Cogger a une question à poser.

M. Neville: J'ignore pourquoi je dis cela, car certains de mes clients risquent de ne pas être acquittés.

Senator Nurgitz: If I knew your clients, I would tell them.

Mr. Neville: An oath to secrecy.

Senator Cogger: Regarding the objection, is it as to proof of value or as to proof of ownership, if there were a big hang-up?

Mr. Wakefield: Very often it is ownership. Value comes in only in a couple of places. On sentencing, value will be an issue, and whether it is theft over or under \$1,000—and I have never argued a case or seen anybody argue a case—a judge will say, "If you think it is close, we will make it theft under". Nobody is going to spend two minutes arguing whether it is over or under \$1,000.

Mr. Neville: There may be a jurisdictional problem. There may be a problem as to a right to a jury trial.

Senator Cogger: Is ownership ever a problem?

Mr. Neville: Rarely, and that is why Mr. Wakefield is saying that there was a little more—

Senator Cogger: That was the Department's argument. If stolen goods are found in somebody's garage the offence is there if I can prove it, regardless of who owns the things.

Mr. Neville: The issue then becomes knowledge, not whether it was, in fact, objectively a stolen item. We agree with that.

Senator Cogger: Assuming that ownership is not a problem, value is then the only other problem.

Mr. Wakefield: And it is rarely an issue, except on sentencing.

Senator Cogger: So if either of them are rarely an issue, why do we have problems with photographing documents?

Mr. Wakefield: You do not. Where it is done by consent, which is most of the time now, the lawyers will agree to it. Even where it is done without consent—

Senator Cogger: But you do not want it institutionalized.

Mr. Wakefield: What I see there is a very strict, elaborate, protocol rather than the informal way in which we have done it all along. If you give lawyers the opportunity to attack a protocol, they will do so. Then, when something is missing, something is falling short—

Senator Nurgitz: Are you not trying to take bread out of your own mouth?

Mr. Neville: I am about to give him a kick under the table—

Mr. Wakefield: If you want a professional opinion—

The Chairman: You got it.

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Si je connaissais vos clients, je leur dirais.

M. Neville: Vous êtes tenu au secret.

Le sénateur Cogger: En ce qui concerne l'objection, est-ce en raison de la preuve de la valeur des biens ou du droit de propriété qu'il peut y avoir problème en cas de long délai?

M. Wakefield: Très souvent, c'est en raison du droit de propriété. La valeur des biens n'intervient que dans quelques cas. Au moment de la détermination de la peine, la valeur des biens entrera en ligne de compte et, qu'il s'agisse d'un vol de plus ou de moins de 1 000 \$—et je n'ai jamais débattu ou vu quelqu'un débattre la question—un juge dira: «Si vous pensez que la valeur du bien se rapproche de cette somme, nous présumerons qu'elle était inférieure à 1 000 \$.» Personne ne perdra son temps à se demander si le bien valait plus ou moins de 1 000 \$.

M. Neville: Il peut y avoir un problème de compétence. Le droit à un procès avec jury peut présenter un problème.

Le sénateur Cogger: Le droit de propriété pose-t-il parfois un problème?

M. Neville: Rarement, et c'est pourquoi M. Wakefield dit qu'il y avait un peu plus . . .

Le sénateur Cogger: C'était là l'argument du ministère. Si on trouve des biens volés dans le garage de quelqu'un, je peux prouver qu'une infraction a eu lieu, indépendamment du propriétaire des biens.

M. Neville: La question devient donc celle de le savoir, non pas simplement qu'il s'agissait objectivement d'un article volé. Nous sommes d'accord avec cela.

Le sénateur Cogger: Si l'on présume que le droit de propriété ne fait pas problème, la valeur du bien constitue donc le seul autre problème.

M. Wakefield: Et c'est rarement une question litigieuse, sauf au moment de la détermination de la peine.

Le sénateur Cogger: Ainsi, si ni l'une ni l'autre ne font problème, ou rarement, pourquoi la photographie de documents pose-t-elle des problèmes?

M. Wakefield: Cela ne pose pas de problèmes. Lorsqu'on y consent, c'est-à-dire la plupart du temps, les avocats seront d'accord. Même lorsqu'on le fait sans consentement...

Le sénateur Cogger: Mais vous ne voulez pas que ce soit institutionnalisé

M. Wakefield: Je constate qu'il s'agit d'un protocole très strict et complexe qui remplace la procédure officieuse que nous avons employée auparavant. Si vous donnez aux avocats la chance de contester un protocole, ils le feront. Puis, lorsque quelque chose fait défaut...

Le sénateur Nurgitz: N'êtes-vous pas en train d'essayer de vous enlever le pain de la bouche?

M. Neville: Je suis sur le point de lui donner un coup de pied \dots

M. Wakefield: Si vous voulez une opinion professionnelle . . .

La présidente: Vous l'avez eue.

Mr. Wakefield: The traditional value in criminal law has always been certainty. Lord Hardwick is famous if nothing else saying that certainty is the mother of repose, and therefore the object of the law is certainty. When you look at all of the provisions of criminal law, they are generally geared to producing a certain result, because the consequences used to be more serious than they are now; but they are still fairly serious in terms of jail sentences. People want to be certain about what they are doing. If you are looking for certainty, then you want the original items. You want the real goods—photographs, duplicate copies or anything else. There are many circumstances where you cut that corner.

Senator Cogger: But is thnot bill is trying to achieve a reasonable balance between certainty and an unfair burden upon the victim?

Mr. Wakefield: Yes.

Senator Cogger: Because we all have horror stories about those goods that lie in a warehouse for years.

Mr. Wakefield: The same thing happens to accused persons. If you have ever done an income tax case, very often everything is gone—books, records, cheque books—and some guy is trying to carry on a business without any paper, and he has the same problem in getting that back.

Senator Cogger: I am not saying that is right, but at least this tries to correct some of the withdrawal.

Mr. Neville: I have less problem with this part of it, as perhaps does Mr. Wakefield, save and except for the inherent problem of a delay, and we were trying to assess this for your assistance as objectively as we can. I see an inherent problem there of how Subsection 7 does not click in until literally you are in the middle of a hearing. I do not have much trouble with the mechanics of what they are trying to accomplish, but I have problems with a subsequent section, on which Mr. Wakefield will speak, concerning the use of affidavits to provde break and enter.

Senator Nurgitz: Just briefly, would both witnesses agree that the way you do it today, that is with the consent of defence counsel, would be the best and easiest way to do it, even if you had Bill C-89 in law? Why would you want to go through all the paper hassle and whatever if you could do it by consent?

Mr. Wakefield: No. If it is not an issue you are going to admit it. In some cases it may be an issue.

Senator Nurgitz: This will trigger the situation where Senator Buckwold's television set is stolen but there is no counsel from whom, for example, to get consent, or at the moment they haven't got the thief. Can't we sit here and think of many realistic and reasonable instances when that would be a valuable tool to have?

[Traduction]

M. Wakefield: Le droit criminel a toujours eu pour fondement traditionnel la certitude. Lord Hardwick est célèbre pour avoir dit, notamment, que la tranquillité d'esprit vient de la certitude et que, par conséquent, la certitude est le but du droit. Lorsqu'on considère l'ensemble du droit criminel, on constate que ses dispositions visent généralement à atteindre un certain résultat. Les conséquences étaient autrefois bien plus graves que maintenant, mais elles le sont encore assez graves en ce qui concerne les peines d'emprisonnement. Les gens veulent avoir la certitude de ne pas se tromper. Si l'on recherche la certitude, ce sont les originaux qu'il nous faut. Ce sont les vrais objets qu'il nous faut, non pas les photographies, non pas des copies. Il arrive souvent que l'on prenne un raccourci.

Le sénateur Cogger: Mais ce projet de loi ne tente-t-il pas de trouver le juste milieu entre la certitude et un fardeau injuste pour la victime?

M. Wakefield: Oui.

Le sénateur Cogger: Parce que nous connaissons tous des anecdotes concernant des objets qui sont entreposés pendant des années.

M. Wakefield: La même chose arrive aux accusés. Si vous avez déjà été chargé d'une cause de droit fiscal, vous savez très bien qu'il arrive très souvent que l'on enlève tout—livres, dossiers, chéquiers—aux témoins et qu'ils soient forcés de mener leur entreprise sans aucun papier, voire qu'ils éprouvent d'énormes difficultés à les recouvrer.

Le sénateur Cogger: Je ne dis pas que cela soit juste, mais au moins cette disposition tente de corriger la perte de documents.

M. Neville: Contrairement peut-être à M. Wakefield, cette question m'inquiète un peu moins, sauf en ce qui concerne les problèmes qu'entraînent les délais. Nous essayons d'évaluer cette question aussi objectivement que possible pour vous venir en aide. Je constate un problème éventuel parce que le paragraphe 7 ne devient applicable qu'au moment où on est au beau milieu d'une audience. Je comprends ce que le législation veut en principe établir, mais j'ai des réserves à faire quant à un article subséquent dont parlera M. Wakefield et qui concerne l'usage d'affidavits pour prouver la pénétration par effraction.

Le sénateur Nurgitz: Brièvement, les témoins conviennentils que l'actuelle façon de procéder, c'est-à-dire avec le consentement de l'avocat de la défense, serait la plus simple, même si le projet de loi C-89 était promulgué? Pourquoi vous faudraitil subir toute cette paperasserie si vous pouvez l'obtenir par consentement?

M. Wakefield: Non. Si ce n'est pas un problème, on l'admettra. Dans certains cas, ça pourrait l'être.

Le sénateur Nurgitz: Cela donnerait lieu à la situation décrite par le sénateur Buckwold: il se fait voler son téléviseur, mais il n'y a pas d'avocat duquel obtenir le consentement ou bien le voleur n'a pas encore été capturé. Ne pouvons-nous pas imaginer un grand nombre de cas raisonnables et réalistes pour lesquels cet outil serait utile?

Mr. Neville: If a tool is a tool, I don't have a lot of trouble with that, just some of the mechanics.

The Chairman: I understand that you had an opportunity to read Mr. Levy's testimony.

Mr. Neville: Yes.

The Chairman: What did you think about his suggestion? As I recall his testimony he felt that the goods should be held at least through the preliminary hearing.

Mr. Wakefield: If I can make one brief comment, part of the problem is not identification of goods and the holding of goods. It is the long delay during which they have to be held. That is a different problem. I was in provincial court this morning and they were setting dates for May of 1989 for routine matters that require a couple of hours to be tried. If it was a jury trial and you wanted a one-day preliminary inquiry you might be looking at May or June of 1989, and then another six to nine months after that for the trial.

Delays of two and a half to three years are not uncommon. That is a fault of the system. That is a fault of the provincial Attorneys General because the system has been seriously underfunded for years and years and years. The judges and Crowns and all the court staff have been overworked for years and years. Part of these problems we are addressing wouldn't be problems if trials were held promptly. If your TV set was tied up for thirty days to wait for the trial, I don't think anyone would complain.

Senator Doyle: You must add to that list, though, that these systems have been abused.

Senator Buckwold: Isn't it in the interest of the defence that the longer the trial is delayed the better the chance of winning the case? So wouldn't you blame some of these delays on some of your colleagues?

Mr. Wakefield: It serves no one. It doesn't serve any interest of justice. It doesn't serve the witnesses and it doesn't serve the accused. That is a common misconception, that all defence lawyers are sitting around waiting for witnesses to die or something. I just don't see any reality in it. If I get up tomorrow in provincial court and say that I want one day for a preliminary inquiry, they are going to be talking to me about June of 1989. I don't have to say anything. It's June of '89. No lawyer has to do anything any more to manufacture delay. Maybe there was a time when they did-I don't know-but certainly not any more, not within the present system. I don't know too many lawyers who are interested in that. Most clients, a lot of them anyway, want to get it overwith. There is a small hard corps who are going to say, "Delay, delay, delay. Put it off until the turn of the century if you can." There are not very many of those. A lot of them are anxious to get it over with one way or another.

Senator Lewis: The accused.

Mr. Wakefield: The accused, yes.

The Chairman: I think we will proceed with our testimony, if we may.

[Traduction]

M. Neville: Un outil est un outil, soit. Je m'inquiète seulement de son fonctionnement.

La présidente: Je crois savoir que vous avez eu l'occasion de lire le témoignage de M. Levy.

M. Neville: Oui.

La présidente: Qu'avez-vous pensé de sa proposition? Je me souviens qu'il a proposé que le tribunal détienne les objets à tout le moins pendant l'audience préliminaire.

M. Wakefield: Si je peux me permettre une courte observation, une partie du problème ne réside pas dans l'identification des objets ni dans leur détention. Il s'agit plutôt du long délai pendant lequel ils doivent être retenus. C'est là un problème différent. En cour provinciale ce matin, on fixait le mois de mai 1989 pour des affaires ordinaires qui sont normalement jugées en quelques heures. S'il s'agit d'un procès avec jury et que l'on veut que se tienne une enquête préliminaire d'une journée, la date de cette dernière pourrait être mai ou juin 1989, et le procès aurait lieu entre six et neuf mois plus tard.

Des délais de deux ans et demi à trois ans sont fréquents. La faute en revient au système, et plus particulièrement aux procureurs généraux des provinces: les crédits ont été grandement insuffisants pendant des années et des années. Les juges et les avocats de la Couronne ainsi que tout le personnel des tribunaux ont été surchargés de travail pendant des années et des années. Ça ne ferait pas problème si les procès avaient lieu rapidement. Si votre téléviseur était retenu par le tribunal pendant 30 jours précédant le procès, je crois que personne ne se plaindrait.

Le sénateur Doyle: Vous devez toutefois ajouter à votre liste le fait que l'on a abusé du système.

Le sénateur Buckwold: N'est-il pas vrai que plus la défense retarde le procès, meilleures sont ses chances d'avoir gain de cause? Certains de vos collègues ne seraient-il pas coupables de certains des délais?

M. Wakefield: Les délais ne servent personne. Ils ne servent pas l'intérêt de la justice. Ils ne servent pas les témoins et ils ne servent pas l'accusé. On pense communément que les avocats de la défense attendent tout simplement que les témoins décèdent ou disparaissent. C'est faux. Supposons que j'aille en cour provinciale et que je demande une journée pour l'enquête préliminaire, on me la fixera pour juin '89. Je n'ai rien à dire. Ce sera juin '89. Aucun avocat n'a plus besoin de provoquer des délais. Peut-être bien que certains le faisaient par le passé—je l'ignore—mais ce n'est certainement plus le cas à l'heure actuelle. Je ne connais pas beaucoup d'avocats que cela intéresse. La plupart des clients, un grand nombre dans tous les cas, veulent en finir le plus rapidement possible. Certes, il y a un noyau d'irréductibles qui vous diront de reporter le procès au tournant du siècle si vous le pouvez. Mais ils ne sont pas nombreux. La plupart veulent en finir d'une façon ou d'une

Le sénateur Lewis: L'accusé.

M. Wakefield: L'accusé, oui.

La présidente: Poursuivez votre témoignage, je vous prie.

Senator Doyle: Have we come to questions?

The Chairman: No.

Senator Doyle: Or are we still in presentations?

The Chairman: We are still in the middle.

Senator Cogger: Mr. Neville doesn't like section 584.1.

Mr. Neville: Mr. Wakefiled did not deal with it specifically. I know that Mr. Levy did in his testimony. I don't think I can add anything more than what he articulately stated. There is something inherently wrong with being able to prove by way of an affidavit, among other things, that someone has been deprived of property by fraudulent means. There is something wrong with that. That is a fundamental root element of the offence, and I just don't think that is the kind of thing that should be provable by affidavit. Theoretically, at the moment, the offence of breaking and entering of a dwelling house is punishable by life imprisonment, and the notion that someone can be convicted by affidavit of that type of offence just offends my sensibilities, as it did Mr. Levy's. That someone can identify himself as the owner of something in the way we have discussed already, I can live with that with proper safeguards, but from my standpoint this is taking it way too faraffidavit evidence for such a fundamental issue as that.

The Chairman: Do you believe that will be challenged-

Mr. Neville: Yes.

The Chairman: . . . under the Charter?

Mr. Neville: Yes.

Senator Cogger: Madam Chairman, can we go to this point?

The Chairman: Yes.

Senator Cogger: I am a lawyer too. I can see where you come from on this one. Why do you say that someone will be deprived of his liberty forever? He won't be deprived of his liberty forever on the basis of the affidavit, because the affidavit doesn't say "Mr. Neville stole my property." The affidavit says, "I'm the legitimate owner of the TV set. I also swear to the fact that my house was broken into on such and such a day and the TV set disappeared." Period.'

Now, if the Crown proves that Mr. "X" is the person who did the breaking and entering and the TV set is found in his own living room, it is a different thing. Senator Buckwold gave you an example. I'll give you another one. My wife had her purse stolen in a supermarket and the purse stayed in court forever. Surely she didn't have to go to court and say, "Look, this is my driver's licence. This is my credit card. This is my social insurance number. This is my address. Here is my name."

Senator Buckwold: "This is my husband's picture".

Senator Cogger: Yes, "This is my husband's picture." She didn't say at any time that Mr. so and so stole it. She said, "I was in the store. I turned my back and the purse was gone." Period.' What's wrong with that? Ultimately the person who had taken the purse was arrested by the store's security per-

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Est-ce le temps des questions?

La présidente: Non.

Le sénateur Doyle: En sommes-nous encore aux exposés?

La présidente: Oui.

Le sénateur Cogger: M. Neville n'aime pas l'article 584.1.

M. Neville: M. Wakefield n'en a pas parlé. Je sais que M. Levy l'a fait dans son témoignage. Je ne crois pas pouvoir rien ajouter à son excellent exposé. Je crois qu'il n'est pas, en soi, correct que l'on puisse, entre autres choses, prouver, par un affidavit, que quelqu'un a été privé de ses biens d'une façon frauduleuse. Il y a quelque chose qui cloche là-dedans. C'est un élément fondamental du délit et je ne crois pas que ce soit le genre de choses qu'on devrait être en mesure de prouver par affidavit. D'un point de vue théorique, à l'heure actuelle, le délit d'introduction par infraction est passible d'emprisonnement à vie. L'idée qu'une personne puisse être condamnée par affidavit pour ce genre de délit me choque, comme elle a choqué M. Levy. Que l'on puisse d'identifier comme le propriétaire d'une chose de la manière dont nous avons déjà parlé, je le conçois à condition qu'il y ait les garanties qui conviennent. Mais, à mon sens, on va trop loin en admettant une preuve par affidavit pour une question si importante.

La présidente: Croyez-vous que cette clause sera contestée . . .

M. Neville: Oui.

La présidente: . . . en vertu de la Charte?

M. Neville: Oui.

Le sénateur Cogger: Madame la présidente, peut-on parler de cette question?

La présidente: Oui.

Le sénateur Cogger: Je suis également avocat. Je comprends pourquoi vous vous y opposez. Pourquoi dites-vous qu'une personne serait privée de sa liberté pour toujours? Elle ne sera pas privée de sa liberté pour toujours en raison d'un affidavit, parce que l'affidavit ne dit pas «M. Neville a volé ma propriété», mais dit «Je suis le propriétaire légitime du téléviseur. Je jure également que l'on est entré par effraction dans ma maison tel jour et que mon téléviseur a disparu.» C'est tout!

Maintenant, si la Couronne prouve que M. X est la personne qui est entrée par effraction et que le téléviseur a été trouvé dans son salon, c'est différent. Le sénateur Buckwold vous a donné un exemple. Je vous en donnerai un autre. Ma femme s'est fait voler son sac dans un supermarché et ne l'a jamais récupéré puisqu'il est resté au tribunal. Elle n'avait sûrement pas à dire au tribunal: «Monsieur le juge, voici mon permis de conduire. Voici ma carte de crédit. Voici mon numéro d'assurance sociale. Voici mon adresse. Voici mon nom.»

Le sénateur Buckwold: «Voici la photographie de mon mari.»

Le sénateur Cogger: Oui, «voici la photographie de mon mari.» Elle n'a jamais dit que M. Untel avait volé son sac. Elle a dit: «J'étais dans le magasin, je me suis retournée et le sac a disparu.» Point c'est tout! Qu'y a-t-il de mal à cela? En fin de compte, la personne qui avait volé le sac a été arrêtée par les

sonnel and he got himself into all kinds of problems. That is a different kettle of fish.

Mr. Wakefield: Maybe I can give an example of a case I had a couple of years ago. A witness was identifying a camera and he said it was his camera. He didn't know the serial number and he just identified it by make. There was film in the camera and I asked him if he had film in his camera when it was taken. He stopped for a second and he realized that he had to say yes or this was going to be the end of it. I asked him what the pictures were of. He thought I was getting a little impertinent but finally the judge directed him to describe what the pictures might be of and he made a guess. So I said, "Let's put the case over and have the police develop the pictures. Then we are going to know." It turned out that the pictures had been taken in New York City but this man had never been to New York City in his life.

Mr. Neville: It was not his camera.

Mr. Wakefield: That left another avenue open.

Senator Cogger: The thief took it to New York.

Mr. Wakefield: Yes, the thief took it to New York and took the pictures but the thief wasn't in the pictures either. But the guy conceded, "Maybe I made a mistake." There is an issue of doubt or unreliability which arises in a trial but it will be foreclosed according to this procedure. You will never be able to find that kind of thing because you don't know in advance. You only get it in trials, and again it is to the issue of certainty. It may be a minor example. In the case you are talking about, if I had been defending the accused I would not have required your wife to come to court.

Senator Cogger: Sorry?

Mr. Wakefield: If I were defending someone in a theft case where there was a wallet, a driver's licence and pictures, it would be a waste of time to bring the witness down to court.

Senator Cogger: But you would still have the right to.

Mr. Wakefield: I would have the right.

Senator Cogger: If my wife filed an affidavit, you are telling me you would be satisfied with that, but you would still have the right to say, "My lord, I still want the witness to come to court personally even though she filed an affidavit. I want to be able to cross-examine her." There is nothing wrong with that.

Mr. Wakefield: Perhaps my earlier remarks were taken slightly differently. What I am saying is that when you put this protocol in, when you make a directory by law that this is how it is going to be done, this is a shortcut, a convenience for the Crown, and they are going to make them stick to the roadmap here. If they skip any of the stops or any of the requirements, the evidence may be inadmissable, the affidavit may not be

[Traduction]

agents de sécurité du magasin et il s'est attiré des tas d'ennuis. C'est une autre histoire.

M. Wakefield: Je pourrais peut-être vous donner un exemple d'une affaire dont je me suis occupé il y a quelques années. Un témoin avait identifié un appareil-photo qu'il disait être le sien. Il ne connaissait pas le numéro de série, mais seulement la marque. Il y avait un film dans l'appareil-photo et je lui ai demandé si l'appareil contenait un film quand il avait été volé. Il a réfléchi un instant et a réalisé qu'il devait répondre oui sinon c'en serait fait de l'appareil. Je lui ai demandé sur quoi portaient les photos qu'il avait prises. Il a cru que je devenais un peu trop impertinent, mais le juge l'a finalement obligé à décrire le sujet des photos et il a hasardé une réponse. J'ai alors dit: «Laissons cela pour l'instant et demandons à la police de développer les photos. Nous saurons bien de quoi il retourne.» Il s'est révélé que les photos avaient été prises à New York; or, l'homme n'avait jamais été à New York de sa vie

M. Neville: Ce n'était pas son appareil.

M. Wakefield: Cela laissait une autre possibilité.

Le sénateur Cogger: Le voleur est allé à New York avec l'appareil.

M. Wakefield: Oui, le voleur est allé à New York avec l'appareil et y a pris des photos. Mais le voleur ne paraissait pas sur les photos non plus. Alors le témoin a avoué qu'il avait peut-être fait une erreur. Pendant un procès, il arrive souvent que des points soient obscurs ou incertains, mais avec la nouvelle procédure nous serons forcés d'en rester là. Nous ne pourrons élucider ces questions parce que l'on ne sait pas à l'avance. Ça n'arrive que pendant les procès et encore une fois cela soulève la question de la certitude. C'est peut-être un exemple mineur. Dans le cas dont vous avez parlé, si j'avais défendu l'accusé, je n'aurais pas demandé à votre femme de venir au tribunal.

Le sénateur Cogger: Pardon?

M. Wakefield: Si je défendais quelqu'un dans une affaire de vol mettant en cause un portefeuille, un permis de conduire et des photos, ce serait une perte de temps que de faire venir le témoin au tribunal.

Le sénateur Cogger: Mais vous auriez toujours le droit de le faire.

M. Wakefield: J'en aurais le droit.

Le sénateur Cogger: Si ma femme déposait un affidavit, vous me dites que cela vous satisferait, mais que vous auriez toujours le droit de dire «Mon Dieu, je veux que le témoin vienne quand même en personne au tribunal, même si elle a déposé un affidavit. Je veux être capable de la contre-interroger, etc.» Il n'y a pas de mal à cela.

M. Wakefield: Peut-être que les observations que j'ai faites plus tôt ont été interprétées d'une façon légèrement différente. Je dis que si l'on rend cette procédure obligatoire, si on l'inscrit dans la loi, c'est un raccourci pour la Couronne qui fera en sorte que l'on ne saute pas d'étapes. Si l'on saute une étape ou que l'on ne respecte pas une exigence, la preuve pourrait devenir inadmissible, l'affidavit pourrait ne pas être admissible. Il

admissible. There may be some minor details. Something may be misdescribed. If it is said to be a blue purse when it is pink, that is a significant discrepancy. As a result the affidavit may be excluded, and either the trial ends right there on that technicality and the accused is acquitted or else the case is adjourned until the witness comes down. All I am envisioning are more problems than simply having the witness attend.

I don't subscribe to the view I have heard from Crowns, and I think from the Minister of Justice, that witnesses are complaining and whining all the time about having to come to court. My experience is that if they are subpoenaed and they are involved in some way as a witness in a criminal offence, they will willingly come to court as part of their duty. They understand what their obligation is and they will come down and do it. The reluctant witness is not as common as people have us believe.

Senator Cogger: I don't want to get into technicalities because obviously you have had a great deal more court experience than I have had. The point I wanted to make is that the government is not trying to put people behind bars on the sheer basis of an affidavit, as Mr. Neville seemed to indicate. The point I want to make very clear is that the government is trying to get a witness to establish certain facts via an affidavit.

Senator Nurgitz: To save time.

Senator Cogger: It is not related to the liberty or the imprisonment of an individual. It is a further step that takes it well beyond that.

Mr. Neville: I suppose the problem, senator, is that the backup mechanism, so to speak, is subsection (4) which says that notwithstanding subsection (1) the court may require the person who signed the affidavit to attend. Well, there are no guidelines there. Obviously the defence has to bring on some kind of a motion or application and lay a foundation. How do they do that? How do they do that in the case Mr. Wakefield described where the essence of the accused's defence arose in the course of the cross-examination of the very witness?

Senator Cogger: Let's get back to an example. Senator Buckwold files an affidavit saying "My house was broken into. My TV set worth \$2,000 disappeared." Period.' That's all he says. So you file that affidavit. Maybe the Crown and defence will be happy with that and they will leave Senator Buckwold alone. But if he proposes to go beyond the scope of the affidavit and says, "I saw a six-foot-six red haired man leaving my house in the middle of the night," then he may bloody well have to testify, won't he? That doesn't belong in an affidavit at all.

Mr. Neville: It wouldn't be permitted according to what is in the section.

Senator Cogger: No. So he will testify to other facts that are not covered in the affidavit, but while he is there I assume he may be examined on everything he put in his affidavit anyway.

[Traduction]

pourrait y avoir d'autres détails mineurs. Certains pourraient être mal décrits. Si l'on disait que le sac était bleu alors qu'il est rose, ce serait là une différence très importante. Il pourrait en résulter que l'affidavit ne soit pas admis. Le procès pourrait prendre fin sur ce point de détail et l'accusé serait acquitté ou alors le procès serait reporté jusqu'à ce que le témoin se présente. Je prévois donc que nous aurons bien plus de problèmes que si nous convoquions le témoin.

Je ne souscris pas à l'opinion qu'ont exprimée des avocats de la Couronne, et aussi le ministre de la Justice, suivant laquelle les témoins se plaignent et rechignent toujours s'ils doivent se présenter devant le tribunal. L'expérience que j'en ai est que s'ils sont assignés à compara+re et qu'ils ont été témoins d'un délit criminel, ils considèrent comme leur devoir de venir au tribunal. Ils comprennent leur devoir et c'est de bonne grâce qu'ils viennent au tribunal. Les témoins réticents ne sont pas si nombreux qu'on voudrait nous le faire croire.

Le sénateur Cogger: Je ne veux pas entrer dans les détails parce que, de toute évidence, vous avez une plus grande expérience judiciaire que moi. Ce que je veux souligner c'est que le gouvernement ne vise pas à mettre des gens en prison sur la simple foi d'un affidavit, comme M. Neville semble l'indiquer. Au contraire, ce que le gouvernement essaie de faire est de permettre à un témoin d'établir certains faits par le moyen d'un affidavit.

Le sénateur Nurgitz: Pour gagner du temps.

Le sénateur Cogger: Cela n'a pas d'incidence directe sur la liberté ou l'emprisonnement de l'individu. C'est une autre étape qui va bien plus loin.

M. Neville: Je suppose que le problème, sénateur, réside dans le fait que le mécanisme de remplacement, pour ainsi dire, est le paragraphe (4) qui précise que par dérogation au paragraphe (1) le tribunal peut ordonner à la personne qui a signé l'affidavit de se présenter devant lui. Il n'y a pas de directives ici. De toute évidence, la défense doit présenter une quelconque motion ou demande et présenter un argument. Comment faire? Comment procéderait-on dans le cas que M. Wakefield a décrit lorsque le point essentiel de la défense de l'accusé a surgi pendant le contre-interrogatoire du témoin?

Le sénateur Cogger: Prenons un autre exemple. Le sénateur Buckwold dépose un affidavit déclarant: «On est entré par effraction dans ma maison. Mon téléviseur d'une valeur de 2 000 \$ a disparu.» C'est tout! Vous déposez donc cet affidavit. Peut-être que la Couronne et la défense s'en contenteront et n'importuneront pas davantage le sénateur Buckwold. Mais si ce dernier ne se contente pas de l'affidavit et déclare «J'ai vu un homme aux cheveux roux, dont la taille est de 6'6", sortir de ma maison au milieu de la nuit», il se pourrait mauditement bien alors qu'il doive comparaître devant le tribunal, n'est-ce pas? Une déclaration comme celle-là n'a rien à faire dans l'affidavit.

M. Neville: Ce ne serait pas permis, suivant les dispositions de l'article.

Le sénateur Cogger: Non. Il témoignera donc d'autres faits qui ne paraissent pas dans l'affidavit, mais pendant sa compa-

Mr. Neville: To give you another example, this affidavit appears to provide an opportunity for the victim, so to speak, to swear by affidavit that he was deprived of the property by fraudulent means.

Senator Cogger: Or without his lawful consent.

Mr. Neville: All right. "Fradulent means" is a term of art in criminal law and encompasses a great number of elements of the offence. The problem here is that if the accused testifies, for example, "Yes, I went in and I took it because that person owed me money and I was simply collecting a debt". Now what happens? The Crown has already put in his case. You are now in the defence case. What is the judge going to do, interrupt the defence case in the middle and have the owner come down? Or has that become reply evidence? You are putting the whole trial out of whack here by allowing proof by way of affidavit of a fairly all-encompassing essential element, namely, fraudulent means.

"By fraudulent means" is something that the Crown must prove under section 320, which is false pretences; section 338, which is fraud; section 306, which is break, enter and usually theft; and section 294, which is theft. "Fraudulent means" is an essential element of those offences. They are being made potentially provable by the bald face statement in an affidavit by the so-called victim. The defence may be colour of right, which negatives fraudulent intent. But that is only going to come out through the defence evidence. Then what happens? You get a bifurcated trial, for which there is no provision in our present process. You can't have the Crown attempting to reprove his case in reply. It throws the whole process of evidence out of whack when you allow an element like that to be proved by affidavit. That is simply fundamentally wrong.

Mr. Wakefield: One of the things I should have buttressed my opening remarks with is that I think every defence lawyer, and Crown prosecutor too, will tell you is that witnesses rarely say what the police brief indicates they are going to say. They might come close to it but they never say exactly what is in there. I would suspect that if you took sworn affidavits from a dozen people, it wouldn't take much investigation to find out their shortcomings. There are contradictions. There are misdescriptions. There are errors. Dates are wrong.

What I started to say is that it is fraught with so much difficulty that I think even the Crown is going to say, "Bring the witness down. We don't want to have these shortcomings revealed in the trial and have the case put over another year to get the time we need to finish the trial. Then it will be four years." I think they are going to say, "We want the witness here unless we get consent."

[Traduction]

rution, je suppose qu'on pourrait l'interroger sur tout ce qu'il a inscrit dans son affidavit.

M. Neville: Pour vous donner un autre exemple, cet affidavit semble donner la possibilité à la victime de jurer par affidavit, pour ainsi dire, qu'elle a été privée de ses biens par des moyens frauduleux.

Le sénateur Cogger: Ou sans son consentement licite.

M. Neville: Très bien. Je terme «frauduleux» est un terme de droit pénal qui englobe un grand nombre d'éléments du délit. Le problème ici est que si l'accusé témoigne par exemple «Oui, je suis entré et j'ai pris l'argent parce que cette personne m'en devait et que je ne faisais que recouvrer une dette». Maintenant que se passe-t-il? La Couronne a déjà fait sa plaidoirie. C'est maintenant le temps de la défense. Que fera le juge, interrompre la plaidoirie de la défense et demander au propriétaire du bien de se présenter devant lui? Ou cette déclaration est-elle devenue une contre-preuve? C'est tout le procès qui en souffre si l'on admet, sous forme d'affidavit, la preuve d'une élément essentiel d'une très vaste portée, à savoir, les moyens frauduleux.

La Couronne doit faire la preuve que l'on a recouru à des moyens frauduleux dans le cas de l'article 320, qui porte sur l'escroquerie par faux semblant, dans le cas de l'article 338, qui porte sur la fraude; dans l'article 306, qui porte sur l'introduction par effraction et habituellement le vol, et dans le cas de l'article 294 qui porte sur le vol. La notion de moyens frauduleux est un élément essentiel de tous ces délits. Ils pourront être prouvés sur simple déclaration au moyen d'un affidavit par la supposée victime. La défense pourrait invoquer l'apparence de droit, ce qui contredirait l'intention fraudulense. C'est seulement le plaidoyer de la défense qui ferait ressontir ce point-là. Que se passerait-il alors? On aboutirait à une impasse puisque la procédure actuelle ne prévoit rien à cet égard. On ne pourrait demander à la Couronne de revenir à la charge. C'est toute la procédure de la preuve qui serait bancale si l'on permettait qu'un élément comme celui-là soit prouvé par affidavit. C'est fondamentalement mauvais.

M. Wakefield: L'une des choses que j'aurais dû souligner dans ma déclaration préliminaire, c'est que je crois que tout avocat de la défense et de la Couronne vous dira que les témoins disent rarement ce que le dossier de la police indique qu'ils diront. Ils peuvent s'en approcher, mais ne diront jamais exactement ce qu'on attend. Je crois bien que si l'on prenait des affidavits assermentés d'une douzaine de personnes, il ne faudrait pas chercher longtemps avant de trouver des carences. Il y aurait des contradictions, des descriptions incomplètes. Des erreurs. Des erreurs dans les dates.

Ce que j'avais commencé à dire, c'est que le terrain est jonché de tellement de difficultés que la Couronne finira par dire sans «Que l'on amène le témoin. Nous ne voulons pas que ces carences soient révélées au tribunal ni que l'affaire soit reportée une autre année, et que le procès ne se termine que dans quatre ans.» Je crois qu'elle dira plutôt «Nous voulons que le témoin comparaisse à moins que nous n'obtenions le consentement.»

Senator Cogger: Would it be correct to say, Mr. Neville, that you don't object to a declaration that a person has been deprived of certain goods without his consent?

Mr. Neville: If it is a simple theft case, yes; a break, enter and theft case.

Senator Cogger: "I have been deprived of my property without my consent."

Mr. Neville: "I gave no consent to anyone to have item 'X'". That's simple enough.

Senator Cogger: Without referring to fraudulent means.

Mr. Neville: That's right. Where one of the offences specified is false pretences and fraud, the very essence of which is fraudulent intent, if the so-called victim is entitled to say, "I've been deprived by fraudulent means," then you have proved the whole offence by affidavit. That's not a trial and I doubt very much whether that would survive Charter challenge under section 7 and section 11(d).

Senator Lewis: I presume that what they are attempting to do here is to speed things up.

Mr. Neville: It is designed that way, senator.

Senator Lewis: That's the object.

Mr. Neville: When I said to you in my overview that they may in fact have a counter-productive or opposite result, that is the kind of thing I was talking about.

Senator Cogger: You are also dealing with all the thefts committed on tourists. A poor guy is travelling with his family from Nevada and his trailer home is broken into and he has to come back to Montreal the following January.

Senator Lewis: He loses the front wheels off his vehicle.

Senator Cogger: Something like that.

The Chairman: Honourable senators, I think we had better hear the rest of the presentation by our witnesses.

Mr. Neville: Perhaps we can move on to one of my next areas, the restitution provisions. There are a number of problems there. Looking first at section 653, the root section, which is on pages 5 and 6 of the bill, the problem areas almost jump off the pages. On the left-hand side of page 6, which deals with property loss or damage, you get into some pretty wide-ranging phrases such as "in the case of damage to, or the loss or destruction of, the property of any person as a result of the commission of the offence...". Is that directly or indirectly? Who knows? It continues: "or the arrest or attempted arrest of the offender, by paying to the person an amount not exceeding the replacement value." I have a lot of problems with "replacement value".

If someone rightly or wrongly loses, to use Mr. Wakefield's example, a \$50 camera but it takes \$350 to replace it, I have a

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Serait-il exact de dire, monsieur Neville, que vous n'êtes pas contre une déclaration disant que la personne a été privée de certains biens sans son consentement?

M. Neville: S'il s'agit d'une simple affaire de vol, oui; une affaire d'entrée par effraction et de vol.

Le sénateur Cogger: «J'ai été privé de mes biens sans mon consentement.»

M. Neville: «Je n'ai pas donné de consentement à quiconque de prendre l'article X.» Tout simplement.

Le sénateur Cogger: Sans référence aux moyens frauduleux.

M. Neville: C'est exact. Lorsqu'un des délits précisés est l'escroquerie par faux semblant et la fraude, dont l'essence est l'intention frauduleuse, si la supposée victime a droit de dire «J'ai été privée de mes biens par des moyens frauduleux», on aurait ainsi prouvé tout le délit par affidavit. Ce n'est pas un procès et je doute fortement que cette procédure puisse résister à une contestation en vertu de l'article 7 et du paragraphe 11(d) de la Charte.

Le sénateur Lewis: Je suppose que ce que le législateur essaie de faire est d'accélérer un peu les choses.

M. Neville: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Lewis: C'est là le but.

M. Neville: Dans mon exposé, j'ai mentionné que les modifications pouvaient être contre-productives ou qu'elles pourraient entraîner l'effet inverse. Eh bien, c'est précisément de cela dont je voulais parler.

Le sénateur Cogger: Cela concerne aussi tous les vols d'objets appartenant à des touristes. Prenons l'exemple d'une famille du Nevada qui voyage au Canada et dont la caravane est dévalisée; le pauvre type doit revenir à Montréal au mois de janvier suivant.

Le sénateur Lewis: Il se fait voler les roues avant de son véhicule.

Le sénateur Cogger: Quelque chose comme ça.

La présidente: Honorables sénateurs, je crois qu'il vaudrait mieux entendre le reste de l'exposé de nos témoins.

M. Neville: Peut-être pourrions-nous passer à la question du dédommagement, laquelle comprend certains problèmes. Prenons d'abord l'article 653, l'article principal, qui se lit aux pages 5 et 6 du projet de loi, les problèmes sont légion. A la page 6, qui porte sur la perte de biens ou les dommages qui leur sont causés, on lit des phrases pour le moins très floues comme «si la perte ou la destruction des biens d'une personne—ou les dommages qui leur ont été causés—sont imputables à la perpétration de l'infraction . . . ». Est-ce directement ou indirectement? Qui sait? La suite se lit «ou à l'arrestation ou la tentative d'arrestation du contrevenant, l'ordonnance prévoit que celui-ci doit verser à cette personne un montant qui ne peut dépasser la valeur de remplacement des biens». Qu'entend-on par «valeur de remplacement»?

Si une personne perd justement ou injustement un bien, pour utiliser l'exemple de M. Wakefield, disons un appareil-photo de 50 \$, mais qu'il lui faille 350 \$ pour le remplacer, je ne vois

little problem why the person should get the other \$300. That's not what he lost.

Then the section goes on: "less the value of any part of the property that is returned to that person as of the date it is returned, where the amount is readily ascertainable". Now, what does that mean? What triggers the concept of "readily ascertainable"? In whose mind? Does that mean if the trial judge is sitting here saying, "All right, they want a restitution order but it is going to take them about three hours to prove it to my satisfaction," is that "readily ascertainable"? I just can't imagine what the phrase "readily ascertainable"? There is nothing on the face of it that does.

Clause (b) reads: "In the case of bodily injury to any person as the result of the commission of the offence...". Presumably "bodily injury" means injury to the basic physical unit as opposed to any emotional disturbance.

Further down we see the words: "all pecuniary damages". I have no idea what that means because it is then followed by a not all-encompassing phrase, "including loss of income or support as a result of the bodily injury, where the amount is readily ascertainable."

The nebulous phrases that are used here are going to result in an avalanche of legal challenges to these provisions. They are almost unenforceable or inapplicable, just because of the vagueness of the wording. However, there are more serious problems as I see them and much more fundamental ones further on in these sections.

Section 655(2) is the implementation provision as to how the court arrives at a figure. It reads: "The court may require the offender, for the purposes of subsection (2)..." which is the calculation section, "to disclose to the court..." Now, how that is going to happen is beyond me. It continues, "orally or in writing, particulars of the financial circumstances of the offender...". Reading the last four lines, "and that information shall not be used for any other purpose, except in a prosecution for perjury or giving contradictory evidence in any proceeding."

Now, what in the world does all that mean? Does that mean a trial judge can require the accused to get in the witness box and give sworn evidence as to his means? I can't imagine an accused becoming compellable to do this under our system. So what does this mean, "shall not be used for any other purpose except in a prosecution for perjury or giving contradictory evidence"? If the accused can be asked to stand in the prisoner's dock and be asked questions about his financial means, surely if he lies about them it is not perjury. He is not under oath. This just doesn't make any sense. It is completely legally unenforceable and means nothing. I can't imagine how that can be implemented.

The compellability of the accused is a concept we simply don't accept unless it is very carefully defined. These penal

[Traduction]

pas pourquoi on verserait 300 \$ supplémentaires à cette personne. Ce n'est pas ce qu'elle a perdu.

Et l'alinéa se continue «à la date de l'ordonnance moins la valeur—à la date de la restitution—de cette partie des biens qui lui a été restituée, si ce montant peut être facilement déterminé». Qu'entend-on par cela? De quelle façon cela peut-il être «facilement déterminé»? Dans l'esprit de qui? Cela veut-il dire que si le juge dit «d'accord, ils veulent une ordonnance de restitution, mais il leur faudra trois heures pour me le prouver», cela peut-il être facilement déterminé? Je ne vois tout simplement pas ce que veulent dire les termes «peuvent être facilement déterminés». Quel est le fondement de cette idée d'être «facilement déterminé»? Rien en vérité.

L'alinéa (b) se lit: «Si les blessures corporelles infligées à une personne sont imputables à la perpétration de l'infraction...». Qu'entend-on par «blessures corporelles»? Des blessures physiques par opposition à des troubles d'ordre émotif?

Un peu plus bas, on mentionne le mot «montant». Je n'ai aucune idée de ce que cela veut dire puisque ce mot est suivi d'une phrase plus limitative: «égal aux dommages, notamment à la perte de revenus, imputable aux blessures corporelles, si ce montant peut être facilement déterminé.»

Ce libellé nébuleux entraînera une avalanche de contestations juridiques de ces dispositions, qui sont presque inexécutoires ou inapplicables parce que trop vagues. Cependant, les articles suivants comportent des lacunes plus graves et plus fondamentales encore.

Le paragraphe 655(2) est le paragraphe d'application du paragraphe 655(1) en vertu duquel le tribunal détermine le montant de l'ordonnance. Il se lit comme suit: «Le tribunal peut exiger que le contrevenant lui communique, oralement ou par écrit, les détails de sa situation financière de la façon que le tribunal l'exige; ces renseignements ne peuvent être utilisés que pour permettre l'application du paragraphe (1)...», lequel prévoit des dispositions pour déterminer le montant du dédommagement. J'ignore de quelle façon cela sera fait. L'alinéa se poursuit «ou dans le cas de procédures intentées pour parjure ou témoignage contradictoire».

Qu'est-ce que tout ce charabia veut bien dire? Cela veut-il dire que le juge peut exiger de l'accusé qu'il prenne place au banc des témoins et déclare sous serment quelle est sa situation financière? Je ne vois pas comment on pourrait obliger un accusé à faire cela dans notre système. Qu'entend-on donc par «ces renseignements ne peuvent être utilisés que... dans le cadre de procédures intentées pour parjure ou témoignages contradictoires»? Si l'on peut demander à l'accusé de prendre place au banc des accusés et de répondre à des questions à propos de sa situation financière, il est évident que s'il ment il ne se parjure pas. Il n'est pas sous serment. Cela n'a aucun sens. Ces dispositions n'ont aucun sens et ne peuvent être légalement appliquées. Je ne vois pas comment elles pourraient être appliquées.

L'obligation que l'on impose à l'accusé est une idée que l'on ne peut accepter à moins qu'elle soit très attentivement définie. Ces dispositions pénales n'ont aucun sens parce que comment

provisons don't make any sense because how can you force the accused to get in the witness box? So it makes no sense.

It gets worse. Let us assume that a restitution order is made after all these provisions are followed through. A fixed period of one year, two years, three years is set and the accused offender fails to make restitution in whole or in part and a proceeding is launched to penalize him for that. The provision that clicks in is section 655.5 on the left-hand column of page 10 of the bill: "(1) Any person who... believes that an offender has failed to comply"—I am just telescoping for the moment—"with a restitution order may lay an information in writing and under oath before a justice" et cetera, et cetera.

So this has all the appearances of the laying of a charge except it isn't a charge. It is an allegation of non-compliance but it has all the trappings of a charge. It is returnable in front of either the same judge or a judge of concurrent jurisdiction.

You then jump down to subsection (4). There is a limitation period of six years in subsection (3). That is neither here nor there. Subsection (4) provides that the justice who receives an information under subsection (1) shall require the offender to appear before the court that is relevant.

Then you move to subsection (5) and you have a hearing, and at the hearing an inquiry is conducted where "the court shall hear the prosecutor and the offender and, where the court is satisfied that the offender has failed or refused, without resonable excuse, the proof of which lies on the offender, to comply with the order, the court shall"—not can or may but shall—"(a) direct that order be filed and entered as a judgment." I have no trouble with that. It gives the victim an enforceable piece of paper just like a civil judgment. That is not a problem per se, but paragraph (b) provides that if it is appropriate the court shall impose on the offender a term of imprisonment not exceeding two years, if the root offence was indictable, or not exceeding six months where the root offence was summary. That's debtors' prison.

Senator Lewis: Debtors' prison, yes.

Mr. Neville: That is problem number one. Let me show you problem number two. This, in my view, cannot escape correction. Turn back, if you would, to clause 4 on page 5 of the bill, the definition of "sentence" for appeal purposes. It says that "sentence" includes a declaration made under specified sections, including sections 653, 654 and 655.9, which is the surcharge provision. There is no appeal from the two-year or sixmonth sentences under section 655.6. It is not one of the itemized sections under the definition of sentence for appeal purposes. If this were in effect tomorrow it would mean that if an accused failed to convince a contankerous provincial court judge that he didn't have a reasonable excuse for paying the \$150 on a break and enter conviction, he could get two years in prison without any appeal. Unbelievable.' Totally unacceptable.'

[Traduction]

voulez-vous forcer un accusé à prendre place au banc des témoins? Ça n'a pas de sens. Mais il y a pire. Supposons qu'une ordonnance de dédommagement soit émise après tout ce processus.

Une période d'un an, de deux ans et de trois ans est établie et l'accusé néglige de verser la totalité ou une partie du dédommagement. Des poursuites sont donc intentées contre lui. L'article 655.6 à la page 10 du projet de loi dispose que: «(1) Quiconque a des motifs... de croire qu'un contrevenant a fait défaut»—et je résume—«à une ordonnance de dédommagement peut faire une dénonciation par écrit et sous serment devant un juge de paix» etc., etc.

Cela ressemble à une accusation, sauf que ce n'en est pas une. Il s'agit d'une allégation. La dénonciation peut être soumise au même juge ou à un juge de la même juridiction.

On passe ensuite au paragraphe (4). Le paragraphe (3), pour sa part, prévoit un délai de six ans. Il n'est question de cela ni dans celui-ci, ni dans l'autre. Le paragraphe (4) dispose que le juge qui reçoit la dénonciation visée au paragraphe (1) est tenu d'ordonner au contrevenant de comparaître devant le tribunal qui en est saisi.

On passe ensuite au paragraphe (5) qui prévoit la tenue d'une audience. Après avoir entendu le poursuivant et le contrevenant, «le tribunal, s'il est convaincu que ce dernier, sans excuse raisonnable dont la preuve lui incombe, a fait défaut ou a refusé de se conformer à l'ordonnance de dédommagement, est tenu d'ordonner»—non pas peut ordonner mais doit ordonner-«que l'ordonnance soit enregistrée à titre de jugement». Je suis d'accord avec cela. La victime a en main un bout de papier exécutoire comme s'il s'agissait d'un jugement civil. Le problème ne se situe pas là. Toutefois, le paragraphe (b) dispose que si cela est justifiable, le tribunal infligera au contrevenant un emprisonnement maximal de deux ans dans le cas d'une ordonnance rendue à l'égard d'un acte criminel, ou de six mois, dans le cas d'une ordonnance rendue à l'égard d'une infraction punissable par procédure sommaire. C'est comme imposer l'emprisonnement pour non-paiement de dettes.

Le sénateur Lewis: C'est exact.

M. Neville: Voilà pour le premier problème. Passons maintenant au deuxième. Il faut, à mon avis, absolument corriger cette situation. Je vous demanderais de revenir à l'article 4, page 5 du projet de loi, soit à la définition de «sentence», aux fins d'appel. Cet article dispose que la «sentence» comprend notamment une déclaration faite en vertu d'articles précis, dont les articles 653, 654 et 655.9, qui traite de la suramende compensatoire. La peine d'emprisonnement de deux ans ou de six mois ne peut faire l'objet d'un appel en vertu de l'article 655.6. Cet article n'est pas mentionné dans cette définition. S'il devait entrer en vigueur demain, cela voudrait dire qu'un contrevenant qui ne réussit pas à convaincre un juge revêche d'une cour provinciale qu'il a une excuse raisonnable pour ne pas avoir payé l'amende de 150 \$ qui lui a été imposée à la suite d'un vol avec effraction, pourrait se voir infliger une

Senator Buckwold: What happens to the judgment?

Senator Lewis: It still stands.

Mr. Neville: He does both.

Senator Lewis: Yes.

Mr. Neville: He makes the judgment order under (a) and he puts the accused in jail for up to two years, and there is no appeal.

Senator Lewis: And he still owes the money.

Mr. Neville: And there is now a registered judgment. There is no appeal provision. It is inconceivable. You can have people going to jail basically because of debts. Again I come back to my opening five comments and say that this use of jails is the very thing that the Archambault study criticized, the filling of jails by people who can't pay fines or meet money obligations. This is going to theoretically open the floodgates to jail for people who can't persuade a judge that they had a reasonable excuse for not paying. It is the very kind of penal philosophy that the three-year Archambault study opposed. The notion that someone could go to jail for one day without a right to review is surely fundamentally wrong.

Senator Buckwold: I can understand your concern about the right of review, absolutely, but sending people to jail for non-payment is about the only way you can really force them to pay, otherwise they just laugh at you. Isn't that what the government is really trying to do?

Mr. Neville: Except that if you make it a civil judgment, senator, it is collectable through civil means and whatever. You then put someone in jail when it turns on this rather nebulous phrase "without reasonable excuse". You are going to make mistakes using that type of process. You are going to have people going to jail at a cost of \$50 to \$100 a day, given whether it is a federal or provincial system, people who basically don't have money. The vast majority of criminally accused are inpecunious or close to it. They just don't have a lot of money. Half the time that is why they commit crimes.

Then you compound the problem by putting them in jail. What does that accomplish? It is basically because of debts. That's what it comes down to, and there is just something fundamentally wrong with that. We are setting up a mechanism to jail people for debts, which is something I thought we were getting away from or at least which was recommended philosophically under the Archambault Report. This legislation, to me, flies in the face of that philosophy.

[Traduction]

peine d'emprisonnement de deux ans, sans possibilité d'appel. C'est tout à fait incroyable et inacceptable!

Le sénateur Buckwold: Qu'arrive-t-il de l'ordonnance?

Le sénateur Lewis: Elle tient toujours.

M. Neville: Il fait les deux.

Le sénateur Lewis: Oui.

M. Neville: Il rend une ordonnance en vertu de l'alinéa (a) et inflige au contrevenant une peine d'emprisonnement maximale de deux ans, sans appel aucun.

Le sénateur Lewis: Et le contrevenant doit toujours l'argent.

M. Neville: Et maintenant l'ordonnance est enregistrée à titre de jugement. Aucun appel ne peut être fait. C'est tout à fait inconcevable. On emprisonne des personnes pour la simple raison qu'elles ont des dettes à payer. Je reviens aux cinq points que j'ai soulevés dans ma déclaration préliminaire. En effet, la commission Archambault a fortement dénoncé cette mesure, à savoir l'emprisonnement de personnes qui ne peuvent payer leurs amendes ou honorer leurs obligations financières. En théorie, les portes de prison vont s'ouvrir aux personnes qui ne peuvent convaincre un juge qu'elles avaient une excuse raisonnable pour avoir manqué à leur engagement. C'est le genre de philosophie pénale même à laquelle s'est opposée la commission Archambault, qui a siégé pendant trois ans. L'idée qu'une personne puisse être emprisonnée, même pour une journée, sans droit d'appel est fondamentalement aberrante.

Le sénateur Buckwold: Je suis d'accord avec vous pour ce qui est du droit d'appel, mais le fait d'emprisonner des personnes parce qu'elles ont refusé de verser le dédommagement constitue à peu près la seule façon de les obliger à le faire. Autrement, elles se moquent de vous. N'est-ce pas ce que le gouvernement essaie de faire?

M. Neville: Sauf que s'il s'agit d'un jugement rendu par une cour dans des procédures civiles, le paiement est perçu au moyen de recours civils et autres. Vous emprisonnez ensuite quelqu'un à cause de cette phrase nébuleuse, c'est-à-dire «sans excuse raisonnable». Vous allez commettre des erreurs si vous procédez de la sorte. Vous allez emprisonner des personnes, c'est-à-dire des personnes qui n'ont pas d'argent, et dépenser entre 50 \$ et 100 \$ par jour, selon qu'il s'agit d'un établissement fédéral ou provincial, pour les garder en prison. La grande majorité des contrevenants n'ont pas d'argent ou presque. C'est pour cette raison d'ailleurs qu'ils commettent des crimes la plupart du temps.

Ensuite, on complique le problème en les emprisonnant. Qu'est-ce que cela nous permet d'accomplir? Ces personnes sont emprisonnées essentiellement pour une question de dettes. Voilà le cœur du problème et il y a quelque chose qui cloche dans tout cela. Nous sommes en train de mettre sur pied un mécanisme en vertu duquel nous mettrons des gens en prison parce qu'ils n'arrivent pas à payer leurs dettes. Je pensais qu'on s'éloignait de cela ou du moins que c'est ce que recommandait le rapport Archambault. Ce projet de loi, à mon avis, est tout à fait contraire à cette philosophie.

Senator Cogger: I beg to differ a bit, though, because you are not putting a person in jail for debt. You are putting him in jail for failure to satisfy a judgment rendered against him.

Mr. Neville: Without reason.

Senator Cogger: It is not the first shot.

Mr. Neville: I agree.

Senator Cogger: It is a double shot. He goes wrong. That's what gets him in the courts in the first place. He is then ordered to make restitution and he goes wrong again by failing to abide by the court order.

Mr. Neville: If I could just answer that, on top of it all I forgot to point out to you that under subsection (9) the terms of imprisonment must be served consecutively.

The Chairman: Not concurrently.

Mr. Neville: Not concurrently.

Senator Cogger: Mind you, I don't disagree with your concern over the lack of an appeal provision.

Mr. Wakefield: There is generally a value in corrections. When someone has done something wrong and you call him to task—and it should be done quickly and not over a three-year period because it doesn't do someone any good to discipline him four years down the line for something he did in 1982—the mandate for rehabilitation or reformation should be fairly clear. It should be something he can accomplish, and it should be something he can accomplish within a reasonable time.

Part of this mandate is to drag this guy out and keep him before the courts forever or until he pays the debt. It seems implicit in this legislation that somewhere someone has made the assumption that criminals have money. That is contrary to what I see on a day-to-day basis.

Senator Cogger: I don't think so.

Mr. Wakefield: Some of them do, but basically they are poor.

Senator Cogger: There is no assumption that these people don't have money. As a matter of fact, why would you have all these reports as to financial status and disclosure, and so on? I think what they are trying to do is to say, "Even though you have little money, I will make sure that over the years you will remember every other month that you did a wrong to this person and you are going to compensate him".

Mr. Wakefield: I think that's a negative value. I don't think that's a positive value. Victims may like it because they are going to get the money, but I think what it does to the accused is almost self-defeating. There is no light at the end of the tunnel, and so on and so forth. Bear in mind that about 85 per cent to 90 per cent of the litigants appearing in Ontario's provincial court, the criminal division, are on legal aid. The eligibility standard for legal aid is an income of roughly \$600 a month. Most of them receive less than that amount of money. I don't know where you are going to squeeze out another \$100 to

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Je ne suis pas tout à fait de votre avis parce que cette personne n'est pas emprisonnée pour une question de dette. Elle est emprisonnée parce qu'elle a négligé de se conformer à une ordonnance rendue contre elle.

M. Neville: Sans raison.

Le sénateur Cogger: Ce n'est pas sa seule infraction.

M. Neville: Je suis d'accord.

Le sénateur Cogger: C'est sa deuxième. Elle comment une première infraction. Elle se retrouve devant les tribunaux. On lui ordonne ensuite de verser un dédommagement. Elle commet une deuxième infraction en refusant de se conformer à l'ordonnance du tribunal.

M. Neville: Si vous me permettez, j'ai oublié de vous signaler qu'en vertu du paragraphe (9), la peine d'emprisonnement doit être purgée consécutivement.

Le président: Non pas simultanément.

M. Neville: Non.

Le sénateur Cogger: Remarquez, vous avez raison d'exprimer des inquiétudes au sujet du fait qu'aucun droit d'appel n'est prévu.

M. Wakefield: En général, les sanctions ont un effet positif. Lorsque quelqu'un fait quelque chose de mal et que vous le réprimandez—chose qu'on devrait faire rapidement et non pas trois ans plus tard parce que cela ne donne rien de discipliner quelqu'un quatre ans plus tard pour un crime qu'il a commis en 1982—l'objectif de la réadaptation devrait être assez clair. Il faudrait lui imposer une punition qu'il peut accomplir dans un délai raisonnable.

L'objectif, en partie, est de traîner cette personne devant les tribunaux et de l'y garder pendant longtemps ou jusqu'à ce qu'elle soit en mesure de rembourser sa dette. Ce projet de loi laisse sous-entendre que les criminels ont de l'argent. Ce qui n'est pas du tout le cas, si je me fie à ce que je vois tous les jours.

Le sénateur Cogger: Je ne le crois pas.

M. Wakefield: Certains ont de l'argent, mais en général, ils sont pauvres.

Le sénateur Cogger: On ne prétend absolument pas que ces personnes n'ont pas d'argent. En fait, pourquoi auriez-vous tous ces rapports et ces états financiers? Je crois que ce qu'ils essayent de dire, c'est que «même si vous avez un peu d'argent, je tiens à m'assurer que peudant des années, à tous les deux mois, vous vous rappellerez que vous avez commis un crime contre cette personne et que vous allez la dédommager».

M. Wakefield: Je crois que ce raisonnement est tout à fait négatif. Les victimes l'apprécieront peut-être parce qu'elles obtiendront de l'argent. Mais je crois que, en ce qui concerne le contrevenant, ce raisonnement a un effet contraire à celui que l'on recherche. Il n'y a pas de lumière au bout du tunnel, et ainsi de suite. Il ne faut pas oublier qu'entre 85 et 90 p. 100 des plaideurs qui comparaissent devant la cour provinciale de l'Ontario, la division pénale, bénéficient d'une aide juridique. Pour bénéficier de cette aide, ils doivent toucher environ 600 \$ par mois. La plupart d'entre eux gagnent moins de cela. Je ne

\$150 a month for restitution. What you are going to do is make further litigation of the type Mr. Neville talked about.

One other point is that in law we have some farily strict measures we use every once in awhile in extreme circumstances, and looking at this legislation it seems to me they have used them all: reverse onus, a statutory provision for consecutive sentences in jail, jail sentences for non-payment of debts, an onus on the accused to prove his position, having to testify or give a financial report, and then being liable to perjury if he makes a false report.

We have taken just about all the tough measures in law and have put them into this provision in order to collect what I think are going to be extremely modest amounts of money. Most restitution orders in the provincial court are \$300 to \$400.

Senator Cogger: I don't have your expertise before the criminal courts. You are probably right. If someone appearing before the courts is represented under the legal aid system, in the first place he has already had to satisfy the legal aid authorities that he doesn't have money. So the chances are that all those cases go out the window.

Let's use another example. Years ago in Quebec there was a commission of inquiry into violence in the construction industry. People were getting legs broken, arms broken, jaws broken and God knows what. The guys who were committing the crimes were pretty well off, thank you very much.' They were very well paid union representatives. What's wrong with nailing those guys and saying, "For the next five years, ten grand a year goes to the victim"?

Mr. Wakefield: Well, I think someone who is paid to break someone else's leg is going to spend the next five years in jail. You have a small problem starting there. That's what courts would give to people who are hired to go and break legs. They would wind up in jail for a long period of time.

Senator Cogger: But what is wrong with having the person's assets disclosed and the judge saying, "Over the years you have accumulated savings of \$100,000. I hereby order and direct right now, before you go to jail, that you will pay such an amount"?

Mr. Wakefield: There is nothing wrong with that. I think that's entirely appropriate. That's a case where it should be used, and can be under the existing law.

Senator Lewis: You are not really objecting to the fact that there can be compensation and a judgment for it; it is these other matters you are referring to.

Mr. Wakefield: The whole regime, if used frequently, will flounder in the vast majority of cases.

[Traduction]

sais pas où ils vont aller chercher le 100 ou 150 \$ qu'ils doivent verser tous les mois à titre de dédommagement. Tout ce que cela va faire, c'est de créer le genre de problèmes auquel M. Neville a fait allusion.

L'autre point que je désire soulever c'est que, en droit, nous avons certaines règles assez strictes que nous utilisons de temps à autre dans des circonstances exceptionnelles. Il me semble qu'on les a toutes utilisées dans ce projet de loi: charge de la preuve renversée, disposition pour l'emprisonnement consécutif, peine d'emprisonnement en cas de non-paiement, obligation imposée à l'accusé de justifier sa position, comparution du contrevenant ou dépôt d'un rapport financier, accusation de parjure par fausse déclaration.

Nous avons pris presque toutes les mesures sévères que prévoit la Loi et les avons incorporées dans cette disposition pour récupérer ce que je crois être des sommes d'argent très modestes. La plupart des ordonnances de dédommagement rendues par un tribunal provincial varient entre 300 et 400 dollars.

Le sénateur Cogger: Je ne suis pas spécialisé en droit pénal. Vous avez sans doute raison. Si une personne comparaissant devant un tribunal bénéficie d'une aide juridique, il faut qu'elle ait d'abord convaincu les autorités du service d'aide juridique qu'elle n'a pas d'argent. Donc, il y a de fortes chances que toutes ces causes soient rejetées.

Prenons un autre exemple. Une commission d'enquête a été mise sur pied, il y a plusieurs années, au Québec pour examiner la violence dans l'industrie de la construction. Des personnes se faisaient casser les jambes, les bras, la mâchoire, etc. Les types qui commettaient ces crimes étaient assez bien nantis, merci! Comme représentants syndicaux, ils étaient très bien payés. Qu'y a-t-il de mal à pincer ces types et à leur dire: «Vous devrez verser à la victime 10 000 \$ par année au cours des cinq prochaines années»?

M. Wakefield: Et bien, je crois que toute personne qui est payée pour briser les jambes de quelqu'un va passer les cinq prochaines années en prison. Dès là, vous avez un petit problème. C'est le genre de peine que les tribunaux infligeraient aux personnes qui sont embauchées pour faire ce genre de chose. Elles se retrouveraient en prison pour de nombreuses années.

Le sénateur Cogger: Quel mal y a-t-il à divulguer l'actif d'une personne et à avoir un juge qui dit: «Vous avez économisé 100 000 dollars au fil des ans. Je vous ordonne dès maintenant, avant de commencer à purger votre peine, à verser tel montant»?

M. Wakefield: Il n'y a rien de mal à cela. Je crois que ce jugement serait tout à fait approprié. Voilà un exemple où ce genre de jugement devrait être rendu et peut être rendu en vertu de la Loi actuelle.

Le sénateur Lewis: Vous ne vous opposez pas vraiment au fait qu'une ordonnance de dédommagement et qu'un jugement puissent être rendus. C'est plutôt aux autres aspects que vous vous opposez.

M. Wakefield: Le régime, s'il est utilisé fréquemment, risque de cafouiller dans la vaste majorité des cas.

Mr. Neville: Also for Senator Cogger's benefit, I would point out that subsection 653 does not provide what might be called general damages for the kind of thing you are talking about, construction-oriented violence and that type of thing. Subsection 653 only provides for where there is damage or loss of property and bodily injury, the replacement value concept for all pecuniary damages. Again, subject to what that means, I doubt if it means what really would be in the nature of punitive payments such as a damages order in a civil action. It might be. That is one of the problems with this section. Is that what that means? I don't know, but when you say "all pecuniary damages including loss of income or support" who knows what it all means? It may go that far.

If it does—and this is what I am coming to because it is relevant to my opening five comments—I can tell you that we have a justice system right now, at least in this province, that is burdened to the limit. For example, Ottawa is operating in the provincial court system with the same number of bodies as when I was a law student articling in 1970—nine people. Since 1970 the population growth in Ottawa has been phenomenal. Take four legislative changes that we have had since 1970the Bail Reform Act, wiretapping, the Charter of Rights, the Young Offenders Act. Just imagine the flood of criminal litigation those measures have resulted in. You then build into the criminal justice system at the back end, the sentencing process, this type of complicated restitution hearing and you are going to turn half-hour sentencings into day-long or longer hearings. The justice system is going to grind to a halt. If it hasn't already, it is going to grind to a halt. You are going to turn a sentencing hearing into a civil action.

The Chairman: Senator Doyle.

Senator Doyle: Surely you are not suggesting to this committee that we should consider what is right or wrong in legislation on the basis of what it will do to the case load in the Ontario courts. What we have to do is determine whether there is some validity in the law. If we pass a law and it cannot or will not be administered properly in any jurisdiction, then that becomes a political issue, surely.

Mr. Neville: I agree with you.

Senator Doyle: And sometimes, perhaps, that is one of the good things that come from orderly legislation, forcing governments into spending a little money on the administration of justice.

Mr. Neville: I hope they do.

Senator Doyle: But that is not our duty here.

[Traduction]

M. Neville: J'aimerais également signaler au sénateur Cogger que l'article 653 ne prévoit pas le versement de dommagesintérêts généraux pour le genre de situation à laquelle vous faites allusion, c'est-à-dire la violence dans l'industrie de la construction entre autres. L'article 653 ne prévoit le versement d'un dédommagement que dans les cas où il y a perte ou destruction des biens d'une personne ou dans les cas où des blessures corporelles sont infligées à une personne; l'article prévoit le versement d'un montant égal à la valeur de remplacement des biens. Encore une fois, je doute que ces dommages-intérêts soient de nature punitive, comme c'est le cas avec les ordonnances de dédommagement rendues dans les procédures au civil. Il se peut qu'elles le soient. C'est un des problèmes que pose cet article. Est-ce effectivement ce que veut dire cet article? Je ne le sais pas, parce que lorsque vous dites «un montant égal aux dommages, notamment à la perte de revenu», qui sait ce que cela veut dire? Cela peut aller jusque là.

Si c'est le cas-et voilà où je veux en venir parce que cela se rapporte aux cinq points que j'ai soulevés au début-je peux vous dire que nous avons actuellement un système judiciaire, du moins dans cette province, qui est débordé. Par exemple, la cour provinciale d'Ottawa compte actuellement le même nombre de personnes qu'il y avait à l'époque où j'étudiais le droit en 1970-soit neuf personnes. Depuis 1970, le nombre d'habitants à Ottawa a augmenté de façon phénoménale. Prenons par exemple les quatre mesures législatives qui ont été adoptées depuis 1970, c'est-à-dire la Loi sur la réforme du cautionnement, la mesure législative régissant la mise sur écoute des lignes téléphoniques, la Charte des droits et libertés et la Loi sur les jeunes contrevenants. Imaginez le nombre de procès au criminel que ces mesures ont générés. Vous incorporez ensuite dans le système de justice pénale, c'est-à-dire dans le processus de détermination de la peine, ce genre d'audience compliquée sur les dédommagements et vous transformez une audience d'une demi-heure en audience d'une journée ou plus. Le système pénal va être complètement paralysé, si ce n'est déjà fait. Vous allez transformer l'audience de détermination de la peine en poursuite au civil.

La présidente: Sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Vous n'êtes sûrement pas en train de demander au Comité de reconsidérer les points forts et les points faibles du projet de loi en raison de l'effet qu'il pourrait avoir sur le volume de travail des tribunaux de l'Ontario. Ce que nous devons faire, c'est de déterminer si ce projet de loi est valable ou non. Si nous adoptons une loi qui ne peut ou ne sera pas administrée adéquatement dans une sphère de juridiction quelconque, nous aurons sur les bras un problème polotique.

M. Neville: Je suis d'accord avez vous.

M. Doyle: Et parfois, le fait d'avoir une loi bien faite oblige le gouvernement à consacrer un peu plus d'argent à l'administration de la justice.

M. Neville: J'espère qu'ils le feront.

Le sénateur Doyle: Mais nous ne sommes pas ici pour faire cela.

Mr. Neville: No, but what I am saying to you is that the implementation of these types of what I call tinkering or bandaid approaches to a much bigger problem have corollary consequences both immediately and medium-term, and I don't think these have been visualized by those putting forward the bill.

Senator Doyle: If they are tinkering or band-aid approaches—and that suggests they are not really going to do any healing job; they are only going to protect for the moment—then surely those are good grounds to kick the recommendations out, but not on the grounds that the tinkering and band-aid approaches are going to result in over-burdening the system.

Mr. Neville: Except that they simply won't be capable of being implemented, and they won't solve the kind of problems you are concerned with here of tying up the property of people for a year and a half to two years until a case has been tried.

Senator Doyle: I think that is scandalous. I think every time you open your mouth in public and make this statement you are probably helping to remedy the situation.

Mr. Neville: Fair enough.

Senator Doyle: But we shouldn't then go through our laws and say, "Here, chuck this one out, chuck that one out, get rid of this other one, because if we do there will be fewer cases before the courts."

Mr. Neville: What I am saying to you is that you are turning what is effectively a civil remedy into part of the criminal process.

Senator Doyle: That I listen to.

Mr. Neville: This is a civil remedy. This is not part of criminal justice here in the normal concept of that term.

Senator Doyle: Well, that I can listen to.

Mr. Neville: This is a compensatory proceeding. You are now plugging it into the criminal process, which isn't built to handle it. Criminal court judges aren't built to do this type of thing.

Senator Cogger: That's a whole philosophical matter. Under the criminal law the Crown goes after a person who has done wrong and society looks after itself. In the meantime the victim says that he has to go to the civil court to seek compensation. Isn't that nice? That takes another three years.

Mr. Wakefield: Well, if you got hit by a car instead of getting punched in the nose you would still have to go to the civil court. If you want to get money for damages, that is generally the way it goes.

Senator Cogger: If a person gets his nose broken and as a result he loses three weeks of work, it does nothing for him that the offender goes to jail for three weeks. Society has protected itself. The Crown has acted, but the victim has to look after himself.

[Traduction]

M. Neville: Mais ce que j'essaie de vous dire, c'est que le fait d'appliquer des solutions d'urgence à des problèmes plus importants entraîne des conséquences à court et à moyen terme. Je ne crois pas que les parrains de ce projet de loi aient mesuré la portée de ces conséquences.

Le sénateur Doyle: S'il s'agit de solutions d'urgence, cela veut dire qu'elles ne régleront pas vraiment le problème. Elles vont tout simplement servir de palliatif temporaire. On pourrait rejeter une proposition pour ces raisons, mais non pas parce que ces solutions auront pour effet de surcharger le système.

M. Neville: Sauf qu'elles ne pourront tout simplement pas être mises en application, qu'elles ne régleront pas le genre de problèmes qui vous intéresse dans ce cas-ci, c'est-à-dire de geler les biens d'une personne pendant un an et demi ou deux, jusqu'à ce que l'affaire ait été entendue.

Le sénateur Doyle: Je trouve cela tout à fait scandaleux. Chaque fois que l'on fait ce genre de déclaration en public, on aide peut-être à résoudre le problème.

M. Neville: C'est bien normal.

Le sénateur Doyle: Mais il ne faudrait pas ensuite passer en revue nos lois et dire: «Tenez, débarrassons-nous de celle-ci, de celle-là, de celle-ci aussi parce que cela permettra de réduire le nombre de causes devant les tribunaux.»

M. Neville: Ce que j'essaie de vous dire, c'est que vous êtes en train d'intégrer ce qui est effectivement un jugement civil au système pénal.

Le sénateur Doyle: Je vous écoute.

M. Neville: Il s'agit d'un jugement civil. Cela ne fait pas partie du système pénal comme on le conçoit.

Le sénateur Doyle: Je suis d'accord aves vous.

M. Neville: Il s'agit d'une procédure compensatoire. Vous l'intégrez au processus pénal qui n'est pas conçu pour cela. Les juges des tribunaux criminels ne sont pas habilités à faire ce genre de chose.

Le sénateur Cogger: C'est une question purement théorique. En vertu du Code criminel, la Couronne intente des poursuites contre une personne qui a commis un crime et la société prendra les mesures voulues pour se protéger. Entre-temps, la victime dit qu'elle doit instituer des procédures au civil pour obtenir des dommages-intérêts. N'est-ce pas bien? Cela prend un autre trois ans.

M. Wakefield: Eh bien, si vous vous faites frapper par une voiture au lieu de recevoir un coup de poing au nez, vous seriez encore obligé de vous adresser au civil. Si vous voulez obtenir des dommages-intérêts, c'est comme cela qu'il faut procéder.

Le sénateur Cogger: Si une personne se fait fracturer le nez et, par conséquent, perd trois semaines de travail, cela ne l'aide aucunement que le contrevenant soit emprisonné pendant trois semaines. La société doit se protéger. La Couronne a agi, mais la victime doit voir à ses besoins.

Mr. Wakefield: If the accused doesn't have any money, the victim is still going to be out of luck. It is a less than a perfect world and there is not a redress for every ill.

Senator Cogger: Unless under such an arrangement, society, as it looks after itself via the Crown proceedings, uses the same process to look after the victim.

Mr. Wakefield: I don't think that Mr. Neville or I or any defence lawyer takes exception to what the general public wants to do for victims: crises counselling, grief counselling, restitution and all these emergency measures. That's fine. What we are worried about is bringing the impact of their grief, the genuine sympathy that a judge or a jury or anyone else wants to feel for them, and allowing that to be used as a detriment in the outcome of a criminal trial. To a degree, the accusation by defence laywers is that victims try to use the court's genuine sympathy for them to turn the issue. That is what we would like to see eliminated. Sure, do all the humanitarian things for them but not in the criminal court because there are other things that are at stake there that are more important.

Senator Cogger: Madam Chairman, I don't want to take up too much time but I would like to raise something while our legal counsel is here. Perhaps this is not the place for this, but as a result of Mr. Neville's intervention I find it interesting that in the tail end of section 653 it says, "... by paying to the person an amount equal to all pecuniary damages." In French it doesn't say the same thing. It says, "in an amount equal to damages".

The Chairman: What page are you on there, senator?

Senator Cogger: Page 6. It is line 26 in the English version and line 29 in the French version. There seems to be a discrepancy there.

The Chairman: All right. Thank you for pointing that out.

Mr. Neville: It is even more open to your example of the construction violence type of offence. I agree with that.

Senator Cogger: I could get a whole lot more under the French version than I could under the English version.

Mr. Neville: That's right. That may even strengthen the argument about what in the civil context are called general damages.

Senator Cogger: This here is a distinct society.

Mr. Neville: Yes.

The Chairman: Mr. Neville, would you like to proceed?

Senator Buckwold: Madam Chairman, could I just ask for a definition of bodily injury? You stated that it is a physical injury rather than a mental injury that may be created as a result of an incident?

[Traduction]

M. Wakefield: Si l'accusé n'a pas d'argent, la victime se retrouvera encore sans rien. Nous vivons dans un monde qui est loin d'être parfait et on ne peut obtenir réparation pour chaque tort.

Le sénateur Cogger: À moins que, en vertu d'un tel arrangement, la société, alors qu'elle se protège par l'entremise des poursuites intentées par la Couronne, utilise le même processus pour s'occuper de la victime.

M. Wakefield: Je ne crois pas que M. Neville ou moi-même ou n'importe quel avocat de la défense désapprouvent les mesures prises par le public pour venir en aide aux victimes: service de counselling, dédommagement et autres mesures du genre. C'est très bien tout cela. Ce qui nous inquiète, c'est d'utiliser la douleur qu'elles éprouvent, la sympathie qu'un juge ou un jury ou n'importe qui peut ressentir, pour déterminer l'issue d'un procès au criminel. Dans une certaine mesure, les avocats de la défense soutiennent que les victimes tentent d'utiliser la sympathie du tribunal pour les rallier à leur cause. C'est ce que nous aimerions voir disparaître. Bien sûr, on peut prendre toutes les mesures voulues pour les aider, mais non pas devant un tribunal pénal parce qu'il y a d'autres facteurs en jeu qui sont plus importants.

Le sénateur Cogger: Madame la présidente, je ne veux pas prendre trop de temps mais j'aimerais aborder une question pendant que notre avocat est encore ici. Le lieu n'est peut-être pas bien choisi, mais en raison de l'intervention de M. Neville, je trouve intéressant qu'à la fin de l'article 653 on puisse lire dans la version anglaise «... by paying to the person an amount equal to all pecuniary damages». La version française ne dit pas la même chose. Celle-ci dit: «un montant égal aux dommages».

La présidente: Quelle page, sénateur?

Le sénateur Cogger: À la page 6. C'est la ligne 26 dans la version anglaise, et la ligne 29 dans la version française. Il semble y avoir divergence.

La présidente: Très bien. Je vous remercie d'avoir portée cette question à notre attention.

M. Neville: Cela s'applique encore mieux à votre exemple des actes de violence dans l'industrie de la construction. Je suis d'accord avez vous.

Le sénateur Cogger: Je pourrais obtenir encore plus en vertu de la version française qu'en vertu de la version anglaise.

M. Neville: C'est exact. Cet exemple peut même contribuer à donner plus de poids à l'argument voulant que l'article fait allusion à ce que dans le domaine civil on appelle les dommages-intérêts généraux.

Le sénateur Cogger: Il s'agit ici d'une société distincte.

M. Neville: Oui.

La présidente: Monsieur Neville, voudriez-vous continuer?

Le sénateur Buckwold: Madame la présidente, pourrais-je tout simplement demander qu'on définisse l'expression blessures corporelles? Vous avez dit qu'il s'agit d'une blessure physique plutôt que mentale qui pourrait être imputée à un incident?

Mr. Neville: I would think, senator, the use of the word "bodily" would—

Senator Buckwold: I would just like to get a legal opinion on this, because someone could suffer a very significant trauma. Would that not be a bodily injury?

Mr. Neville: I don't know. All I have tried to point out to you as a lawyer is that from the top of clause (a) to the bottom of clause (b) I can find about nine phrases that are sufficiently undertain so as to cause major difficulties, and that is one of them.

Senator Buckwold: I would like some clarification by our legal officer as to what is covered by "bodily injury". In today's world it seems to me that a mental injury, a trauma, a psychological problem, is sometimes just as likely to result from an incident as a physical injury.

Mr. Neville: I can tell you one thing. If it goes that far, sentencing hearings will take weeks. The simplest sentencing hearing for an assualt could take days, if you get into competing psychiatric opinions and making full answer in defence on that issue. It is going to become theoretically unbelievably complicated.

The Chairman: Senators, I would like our witnesses to complete their basic testimony because, as you know, we have another committee hearing starting at six o'clock. Mr. Neville, would you like to proceed?

Mr. Neville: I will just speak briefly on victim impact statements and then turn it over to Mr. Wakefield.

This is covered under clause 7, starting at the bottom of page 4 and continuing on page 5. As we see it, there are several potential problem areas. This somewhat plugs into the last senator's question about emotional loss because it does come up under that heading.

Under clause 7, dealing with subsection (1.1), you will notice that one of the areas where victim impact statements are to be used in terms of sentencing involves whether the offender should be discharged under section 662.1 in respect of any offence. For those who are perhaps not totally familiar with this, upon conviction of an offence punishable by under fourteen years, you can seek, using the case of a first offender, an absolute or conditional discharge to prevent the stigma of a criminal record for purposes of employment, bonding or what have you, usually in minor offences such as theft, possession of marijuana and the like, and perhaps minor assualt, although not too frequently.

If a victim impact statement is going to be usable on the issue of whether a discharge should be granted, I can see some significant philosophical problems for judges in sentencing. The test for a discharge is twofold: Is it not contrary to the public interest, and is it in the interests of the accused? If the trial judge is confronted with a victim impact statement that is highly negative and critical of the accused, how is he going to reconcile that material with the test that it not be contrary to the public interest to grant a discharge?

[Traduction]

M. Neville: Je crois, sénateur, que l'utilisation du mot «corporelles» pourrait—

Le sénateur Buckwold: Je voudrais tout simplement avoir un avis juridique là-dessus, parce qu'un incident pourrait provoquer un traumatisme considérable. Cela ne serait-il pas considéré comme une blessure corporelle?

M. Neville: Je ne le sais pas. Tout ce que j'ai essayé de vous dire, en tant qu'avocat, c'est que entre la première phrase de l'alinéa (a) et la dernière phrase de l'alinéa (b) je peux trouver neuf expressions douteuses qui peuvent poser de sérieux problèmes, dont celle-là.

Le sénateur Buckwold: J'aimerais que notre expert-conseil nous donne quelques éclaircissements au sujet de l'expression «blessures corporelles». Aujourd'hui, j'ai l'impression qu'un problème mental, un traumatisme, un problème psychologique peut aussi bien être imputé à un incident qu'une blessure corporelle.

M. Neville: Je peux vous dire une chose: Si cela devait aller jusque-là, les audiences de détermination de la peine prendraient des semaines. Une audience pour une accusation de voie de fait pourrait prendre des jours si vous obtenez l'avis de divers psychiatres et débattez la question à fond. Le processus deviendra, théoriquement, incroyablement compliqué.

La présidente: Sénateurs, j'aimerais que nos témoins terminent leur témoignage parce que, comme vous le savez, nous avons une autre séance qui commence à 18 heures. Monsieur Neville, voudriez-vous continuer?

M. Neville: Je voudrais parler brièvement de la déclaration de la victime avant de laisser la parole à M. Wakefield.

Cette question est abordée à l'article 7, au bas de la page 14, et à la page 15. Comme on peut le constater, ces dispositions peuvent donner lieu à plusieurs problèmes. Cela rejoint en quelque sorte la dernière question du sénateur concernant les problèmes d'ordre affectif.

Le paragraphe 7(1.1) dispose que le tribunal peut prendre en considération la déclaration de la victime pour déterminer la peine à infliger ou pour décider si un accusé devrait faire l'objet d'une ordonnance en vertu de l'article 662.1. Pour ceux qui ne connaissent pas bien ce domaine, lorsqu'une personne est reconnue coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal de 14 ans, vous pouvez chercher à obtenir, dans le cas de celui qui commet sa première infraction, une libération inconditionnelle ou sous condition pour éviter qu'elle ait un casier judiciaire aux fins d'emploi, ou encore un cautionnement dans le cas d'infractions mineures comme le vol, la possession de marijuana et autres choses du genre, et peut-être pour les voies de fait simples bien que cela soit plus rare.

Si l'on peut se servir de la déclaration d'une victime pour déterminer si un accusé peut être libéré ou non, je crois que cela peut causer certains problèmes au juge au moment de déterminer la peine. Il faut se poser deux questions lorsqu'on envisage de libérer un accusé: est-ce contraire à l'intérêt du public et est-ce dans l'intérêt de l'accusé? Si le juge est saisi d'une déclaration de la victime qui est très négative et très sévère à l'égard de l'accusé, sur quels facteurs va-t-il se fonder

I can see major philosophical problems. I tried that one out on at least one local judge and he was shaking his head over it. If he refused the discharge when faced with that type of material it would be like indirectly repealing discharges every time there is a victim impact statement. If he grants a discharge in the face of a highly negative victim impact statement, does that bring the administration of justice into disrepute, at least in the mind of the victim and those around him? To plug that concept of the victim impact statement into the concept of a discharge creates, in my view, a philosophical clash. It is going to create a problem for trial judges, either way.

Under subsection (1.4), again, much as in the case of restitution, there are many loose ends left. I think Mr. Levy addressed you on the victim definition a few days ago. Subsection (1.4) reads:

For the purpose of this section, "victim", in relation of an offence,

(a) means the person to whom harm is done or who suffers physical or emotional loss as a result of the commission of the offence.

That covers a wide class of people, and I would think that is going to cause major problems from the judge's standpoint and from the prosecutor's standpoint. How wide is the net cast? What type of material? What is an emotional loss?—not emotional damage, not psychiatric harm, emotional loss. What does that mean? I have no idea what it means. I don't think anyone does. It is not defined. It is totally nebulous and wide open, almost without meaning, at least at present, and of course there is no precedent.

For example, as we all know, in the last day or two there was a rather spectacular hostage event in the east end of Ottawa. Assuming there is a conviction of someone arising out of that, does this type of provision provide for victim impact statements by neighbours? Does it mean the neighbours in that townhouse project can send a flood of impact statements to the judge?

The sentencing principles that exist in Canadian jurisprudence right now are fundamentally to protect the public, which is the root principle. The sub-principles include deterrence, general and individual, and rehabilitation and denunciation. It used to be called retribution but it is now denunciatory sentencing.

Where do victim impact statements fit in under any of those three headings? They can't have much to do with rehabilitation. They can't have much to do with general or specific deterrence. Are they part of denunciation? That is not normally what is considered under that concept. That is usually society saying, "This is not acceptable behaviour," with reference to child behaviour, for example, where does the victim impact statement process fit into the existing principles of sen-

[Traduction]

pour déterminer qu'il ne serait pas contraire à l'intérêt du public de lui accorder une libération?

Cela peut donner lieu à de graves problèmes sur le plan des principes. J'ai soumis le problème à un juge de la région et il n'a fait que secouer la tête. S'il refuse de libérer un accusé s'il est saisi d'un document de ce genre, cela veut dire, indirectement, qu'il refusera de libérer un accusé chaque fois que la victime soumettra une déclaration. S'il libère un accusé alors que la déclaration est très négative, le système de justice tomberat-il en discrédit, du moins dans l'esprit de la victime et des personnes qui l'entourent? Le concept de la déclaration de la victime et celui de la libération de l'accusé sont deux concepts incompatibles. D'une façon ou d'une autre, cela va créer des problèmes aux juges.

Il y a trop de questions en suspens dans le paragraphe (1.4), comme dans celui qui traite du dédommagement. Je crois que M. Levy nous a parlé de la définition de victime il y a quelques jours. Le paragraphe (1.4) dispose que:

Pour l'application du présent article, la «victime» est:

(a) la personne qui subit des pertes ou des dommages matériels ou moraux par suite de la perpétration d'une infraction.

Cette définition englobe une foule de cas, et d'après moi, elle risque de causer bien des problèmes, notamment aux juges et aux procureurs de la Couronne. N'est-elle pas trop large? Quels éléments de preuve seront exigés? Qu'entend-on par pertes ou dommages moraux? On ne parle pas de traumatisme affectif ou de troubles psychiatriques, on parle de pertes morales. Qu'est-ce que cela signifie? Je n'en ai aucune idée. Les autres non plus, je crois. Cette motion n'est définie nulle part. Elle est très large et tout à fait nébuleuse. Elle ne veut presque rien dire, du moins telle que libellée actuellement, et naturellement, elle ne s'appuie sur aucun précédent.

Prenons par exemple la prise d'otage plutôt spectaculaire qui s'est produite ces jours derniers dans l'est d'Ottawa, dont nous avons tous entendu parler, sauf erreur. À supposer qu'une accusation soit portée contre le coupable, n'y a-t-il pas un risque que des voisins, en invoquant ce genre de disposition, fassent une déclaration concernant les dommages subis par la victime? Ce genre de disposition pourrait-il permettre à une foule de voisins d'inonder le juge de telles déclarations?

En vertu de nos lois actuelles, les juges doivent, lorsqu'ils imposent une peine, viser d'abord la protection du public. C'est le principe fondamental sur lesquels ils doivent s'appuyer. Viennent ensuite d'autres critères accessoires, tels la dissuasion collective ou individuelle, la réadaptation des délinquants et la dénonciation des coupables. On parlait autrefois de châtiment, maintenant on introduit le principe de la dénonciation.

Dans quelle mesure la déclaration des dommages subis par la victime concourt-elle à ces trois objectifs? Cette notion a peu à voir avec la réadaptation. Elle n'a pas tellement à voir non plus avec la dissuasion. S'agirait-il de la dénonciation? Ce n'est pas ce qu'on entend par là normalement. C'est habituellement la société qui décide qu'un comportement n'est pas acceptable, celui d'un enfant, par exemple. Dans quelle mesure cette déclaration est-elle conforme aux principes établis par

tencing that have been set down by our courts of appeal and under certain statutory provisions?

It has the danger of adding to the sentencing component, in blunt terms, revenge. That has been rejected for decades by Canadian jurisprudence as a reasonable sentencing concept but it has the potential of injecting, at least subconsciously in the judge's mind, a major component of that type, and it is highly dangerous.

Victims are not, in my view, ignored to the extent that perhaps we are led to believe. If in a given criminal context the victim, in the normal sense of that term, assuming there is a conviction, has had peculiar losses inflicted, it has always been able for the Crown to bring that before the judge by calling the witness.

Again I come back to my opening statement to you about the counter-productive effect. There are many instances. Offences against children are a classic example—domestic cases are another—where the best advice you can give your client is to plead guilty. You give that advice. The client accepts the advice and pleads guilty and then finds himself—or you on his behalf as counsel—confronted with a mass of victim impact statements that are highly prejudicial and which in your view exaggerate or should be at least challenged.

There is only one way to do that. It is to compel the witness to testify. The very thing you are trying to accomplish by pleading guilty, saving the victim that experience in the court room, this process is compelling you to do. I can tell you, having been through it in a child abuse context that received some publicity in this city recently, you have two choices. You either accept the materials and simply try to down play it using common sense, if you can do it, possibly to your client's prejudice, or you challenge it. Your client says, "I agree. I did a terrible thing. These young people shouldn't be testifying. I want to admit my guilt." It is a valid sentencing issue to plead guilty for remorse, and what have you, and you find yourself forced into the position of putting these people into the witness box because these statements are simply unacceptable.

Again, that is what I meant in my opening overview comments about the potential to be counter-productive. Defence counsel, to properly defend their clients, may be forced to have people testify who normally would not have to do so. Some of these loose phrases such as "emotional loss" would generate a lot of activity, the necessity to cross-examine psychiatrists, victims, complainants, to call counter evidence and to ask for independent medical assessment. Just imagine what that is going to lead to. The Crown files his victim impact statement, bolstered by the allegations of the victim's need for psychiatric care, so the defence lawyer says, "Well, get the psychiatrist down here. What does he really think? I want a psychiatrist to test this." Just where are we going? It has the potential, as I said before, not only to extend sentencing beyond all present limits but to complicate it potentially even to the victim's detriment.

[Traduction]

nos cours d'appel et certaines de nos dispositions législatives en ce qui concerne la détermination de la peine?

N'ayons pas peur des mots, cette notion risque d'ajouter un élément, la vengeance. Il y a longtemps que nos lois ont rejeté ce critère comme non valable pour justifier l'imposition d'une peine; on risque malheureusement de voir naître ce sentiment, du moins dans le subconscient des juges, et ce serait fort dommage.

À mon avis, les victimes ne sont pas aussi oubliées qu'on voudrait nous le faire croire. Lorsqu'une accusation est portée contre quelqu'un qui est soupçonné d'avoir commis un crime, la victime, du moins dans le sens où on l'entend normalement, qui a subi un dommage ou une perte peut toujours en saisir le juge en convoquant des témoins.

Je vous répète ce que je disais dans mon exposé du début, cette déclaration aura l'effet contraire de celui souhaité, et ce, dans bien des situations. Le cas des délits commis contre des enfants en est un exemple classique. Le cas des conflits familiaux en est un autre. Dans ce genre de cause, l'avocat a souvent avantage à conseiller à son client de plaider coupable. Supposons qu'il y consente, lui et son avocat risquent de faire face à une foule de déclarations, souvent exagérées, alléguant que la victime a subi des dommages, allégations qu'ils devront réfuter.

Or, il n'y a qu'un moyen de le faire. Il faut assigner le témoin à comparaître. Or, c'était justement ce que l'avocat de la défense cherchait à éviter en proposant à l'accusé de plaider coupable; il voulait éviter à la victime l'inconfort de comparaître devant un tribunal. Si ce projet de loi est adopté, cette procédure sera inévitable. Croyez-moi, il n'y a que deux possibilités. Je le sais pour avoir plaidé récemment dans une affaire de sévices contre un enfant, qui a fait beaucoup de bruit. Ou bien vous admettez le bien-fondé de cette déclaration et essavez d'en atténuer la portée en faisant appel au gros bon sens, lorsque c'est possible, parfois aux dépens de votre client, ou bien vous la contestez. Le client vous dit: «D'accord, j'ai très mal agi, mais on ne devrait pas faire témoigner ce jeune. Je voudrais reconnaître ma culpabilité». Plaider coupable en regrettant son délit, c'est une option valable, mais ici, l'accusé et son avocat se trouveraient forcés de convoquer la victime à la barre des témoins parce que leurs déclarations sont inacceptables.

Je le répète, c'est ce que je voulais dire lorsque j'ai affirmé, dans mon exposé du début, que cette déclaration aurait l'effet contraire de celui recherché. Les avocats de la défense seront peut-être forcés, pour bien défendre leurs clients, de faire témoigner des gens qui, normalement, ne le devraient pas. À cause d'expressions aussi vagues que «pertes ou dommages moraux», bien des interventions pourraient être nécessaires, comme celles de contre-interroger des psychiatres, les victimes, les plaignants, les témoins de la défense, demander une évaluation médicale indépendante, etc. Dieu sait à quelles procédures cela nous mènera! L'avocat de la poursuite déposera la déclaration des préjudices subis par la victime, il prétendra que la victime a besoin de soins psychiatriques, et l'avocat de la défense répliquera: «Faites témoigner le psychiatre, pour voir ce qu'il en pense vraiment. Je veux que le psychiatre soit convoqué.» Où allons-nous, juste ciel! Cela pourrait, comme je l'ai

Senator Buckwold: Are you suggesting, then, that this whole concept of the victim impact statement should be eliminated?

Mr. Neville: Yes.

Senator Buckwold: If we listen to all the things you are saying, how do victims get compensation? The whole purpose of this is to do something for victims of crime. That's the purpose of the bill. Almost everything you have pointed out to us brings us back to the so-called status guo.

Mr. Neville: That's what I said at the start.

Senator Buckwold: Is there really no point, then, in trying to achieve the objective of the bill?

Mr. Neville: Properly compensating a victim who has suffered readily provable legitimate financial loss is something that no defence counsel has much difficulty with. That is fair and proper. When you get into this stuff about emotional loss and all this nebulous area, it becomes difficult. It is contrary to all existing sentencing principles. It injects potentially an element that was never there before and is probably wrong, in my view for what that's worth, and it complicates the process incredibly.

If there is a given victim or set of victims who have suffered peculiar loss which a trial judge should know about and which aggravates the facts of the offence from a sentencing standpoint, call the evidence. That has never been unavailable to Crown prosecutors. It simply hasn't been used, or it has been used in a limited fashion. But to start getting into unchallengeable or potentially unchallengeable documents as part of the criminal sentencing process is, in my view, dangerous. It has two basic corollories. It forces the victim to testify, which you are trying to avoid, or it causes uncorrectable prejudice to the client, which it is our duty to prevent.

The Chairman: Senators, I would like to finish these proceedings not later than ten minutes to six, and preferably a little earlier, in order give you a chance to go back and get your papers or whatever you need before we start at six o'clock with Committee of the Whole. The minister will be present and we should not keep him waiting.

Mr. Neville, do you have some other points you wish to make?

Mr. Neville: I think Mr. Wakefield just has a couple of observations on the surcharge.

Mr. Wakefield: I will be brief. The notion of a surtax or a surcharge on fines is new to Canadian law. I am not sure how it is going to work out, but let us presume that a simple procedure is going to be worked out whereby a surcharge will be put on top of a fine.

Senator Buckwold: Where is this in the bill?

[Traduction]

déjà dit, prolonger le procès indûment, mais aussi compliquer tout le processus judiciaire, peut-être même aux dépens de la victime.

Le sénateur Buckwold: Prétendez-vous qu'il faudrait supprimer toute cette notion de déclaration des dommages subis par la victime?

M. Neville: Exactement.

Le sénateur Buckwold: Si nous admettons tout ce que vous dites, comment les victimes sont-elles dédommagées? Cette disposition vise au fond à faire quelque chose pour les victimes. C'est le principal objectif du projet de loi. A peu près tout ce que vous avez dit nous ramène au statut quo.

M. Neville: C'est ce que j'ai dit au début.

Le sénateur Buckwold: Il ne sert donc à rien d'essayer d'atteindre le but visé par ce projet de loi?

M. Neville: Le fait de dédommager raisonnablement une victime qui a subi un préjudice financier incontestable ne cause pas de problème aux avocats de la défense. C'est juste et équitable. C'est lorsqu'on fait intervenir des notions aussi nébuleuses que les «dommages moraux» que cela se complique. Cela va à l'encontre de tous les principes sur lesquels s'appuie la détermination de la peine. On risque ainsi d'ajouter un élément qui n'existait pas auparavant et qui est probablement mauvais. Quoi qu'il en soit, cela complique énormément le processus judiciaire.

Si une ou des victimes ont subi des dommages qui, normalement, auraient dû être portés à la connaissance du juge de première instance et qui auraient pu l'amener à prononcer une sentence plus sévère, qu'on en prouve l'existence. Les avocats de la poursuite ont toujours été en mesure de le faire. Ils ne l'ont tout simplement pas fait, ou ils l'ont fait très timidement par le passé. Mais il serait dangereux, à mon avis, de commencer à admettre comme incontestables ou éventuellement irréfutables certaines pièces qui pourraient influencer le prononcé de la sentence. Cette nouveauté compte deux grands corollaires. Elle force la victime à témoigner, ce qu'on essaie d'éviter généralement, ou elle cause un préjudice irréparable à l'accusé, conséquence qu'il nous incombe d'empêcher.

La présidente: Sénateurs, j'aimerais terminer ces audiences au plus tard à dix-sept heures cinquante, ou avant cela si possible, pour vous permettre de retourner à vos bureaux chercher les documents dont vous avez besoin pour la séance en comité plénier qui suivra. Comme le Ministre sera avec nous, il ne faudrait pas le faire attendre.

Monsieur Neville, avez-vous d'autres points à formuler?

M. Neville: Je crois que M. Wakefield aimerait ajouter quelques observations concernant les suramendes.

M. Wakefield: Je serai bref. Cette notion de supplément ou de suramende est nouvelle dans les lois canadiennes. Je me demande encore comment elle sera appliquée, mais je suppose que la procédure sera simple et qu'un supplément sera tout simplement ajouté à l'amende déjà imposée.

Le sénateur Buckwold: Où est-ce dans le projet de loi?

The Chairman: It is on page 13, Senator Buckwold, section 655.9.

Mr. Wakefield: Yes. If you put yourself in a judge's position, a juge looks at imposing a fine and it is generally somehow related to the accused's ability to pay. That has been the test recognized by the courts. You don't impose fines which exceed the ability of the accused to pay. I don't know whether this legislation contemplates a judge calculating the accused's ability to pay, and then discounting it so that he can then add a surcharge; or whether he remedies what he thinks to be the appropriate fine and then adds 15 per cent, which take him beyond his ability to pay. This isn't clear and there are problems there.

The objective to be sought here is to make funds availale to criminal injury compensation boards or victim compensation boards in the province. My understanding of revenues that are produced in the courts, and which are based on crime, is that they go into the general revenue funds of the province. They are mixed in there and the province can pretty well allocate these funds any way it wants. Tomorrow it could up the grant. It could double it or triple it or it could do whatever it wanted, independent of this legislation.

To me the notion of a surcharge is a sort of window dressing. I am not sure how it is going to work, and I am not sure whether it is going to increase the amounts of money or whether judges will just levy the same fines anyway. As far as what is done with it when it is collected, that is up to the province anyhow. I do note an unusual test in paragraph (2) of section 655.9. It reads.

(2) Where the offender establishes to the satisfaction of the court that undue hardship to the offender or the dependants of the offender would result from the making of an order under subsection (1), the court is not required to make the order.

I am not quite sure what that test, undue hardship, means. I discussed it with a judge at lunch today and he said, "Does that mean your kids have to go starving or just hungry?" Would a simple hardship do to relieve you from the burden of the surcharge, or does it have to be undue hardship? And if it is undue hardship it is punitive and almost penal in its nature. It is kind of an unusual punishment. It goes beyond a fine, if that is the test to get relief, bearing in mind that the test for a fine is the ability to pay. So obviously they are contemplating something far beyond the accused's ability to pay.

The next provision has already been referred to and that is the duty imposed on the judge to give reasons. I'm not quite sure why that is there. In the normal course of criminal cases, the Supreme Court of Canada has already decided that judges don't have to give reasons for convicting people. They can convict someone of an offence of robbery or theft or break and enter without saying more than "You are guilty". They can sentence the accused to whatever sentence they want to impose

[Traduction]

La présidente: A la page 13, sénateur Buckwold, à l'article 655.9.

M. Wakefield: C'est cela. Mettez-vous à la place d'un juge. Généralement, celui-ci essaie d'ajuster son amende en fonction des moyens financiers de l'accusé. C'est le critère qu'appliquent normalement les tribunaux. Ils n'imposent pas d'amende qui excède la capacité financière de l'accusé. J'ignore si par ce projet de loi on s'attend que les juges évaluent ce que l'accusé est en mesure de payer globalement, qu'ils diminuent l'amende en conséquence et qu'ils ajoutent le supplément, ou bien si on espère qu'ils fixent d'abord l'amende et ajoutent ensuite 15 p. 100, même si le montant à payer est hors de portée pour l'accusé. Ce n'est pas claire et il me semble que cela va causer des problèmes.

L'objectif est de permettre aux comités provinciaux d'indemnisation des victimes d'avoir les fonds nécessaires pour pouvoir remplir leur mandat. Sauf erreur, les produits d'activité criminelles qui sont déposés devant les tribunaux sont versés dans le fonds consolidé des revenus de la province. Libre ensuite à cette dernière de les répartir à sa guise. Elle pourrait tantôt décider de les remettre entièrement à la victime, tantôt de doubler ou même de tripler l'indemnité, et ce, indépendamment de cette mesure législative.

A mon avis, cette suramende est de la frime. Je me demande si elle sera efficace. Je ne suis pas sûr qu'elle augmentera les fonds destinés à l'indemnisation des victimes; j'ai bien l'impression que les juges imposeront finalement les mêmes amendes tout compte fait. Pour ce qui est de leur utilisation, je vous rappelle qu'elle relève des provinces de toute façon. Je vous signale en outre qu'on invoque un critère inhabituel dans le paragraphe 655.9(2):

(2) Le tribunal n'est pas tenu de rendre l'ordonnance visée au paragraphe (1) si le contrevenant lui démontre que cela lui causerait—ou causerait aux personnes à sa charge—un préjudice injustifié.

Je ne suis pas sûr de ce qu'on entend par «préjudice injustifié». J'en ai discuté ce midi avec un juge qui m'a demandé s'il fallait pour cela que les enfants crèvent de faim ou qu'ils aient simplement faim. Le simple préjudice suffirait-il pour être exempté de la suramende ou faudrait-il que le préjudice soit injustifié. Si l'on admet que cette suramende pourrait causer un préjudice injustifié, c'est donc qu'elle a un caractère punitif. Ce genre de châtiment n'est pas habituel. Ce n'est pas une amende, s'il faut prouver que le préjudice est injustifié, car l'amende est généralement fixée en fonction de la capacité financière de l'accusé. On envisage donc ici d'aller au-delà de ce critère. C'est un cercle vicieux et il semble que l'intention visée ne puisse pas être atteinte.

Dans le paragraphe suivant, dont on a déjà traité, on impose au juge de donner des motifs. Je me demande pourquoi on a inclus cette disposition. La Cour suprême a établi que normalement, dans les causes criminelles, les juges n'ont pas à donner les motifs de leurs condamnations. Ils peuvent déclarer quelqu'un coupable d'un larcin, d'un vol, ou d'une effraction sans dire autre chose que «Coupable». Ils peuvent imposer la peine qu'ils veulent sans donner de motifs. Mais voilà qu'on

without giving reasons there either. But now we come to perhaps the tail end of the system and suddenly the judge is confronted with having to give reasons why he is not imposing a surtax, written reasons if there is no record being kept of the proceedings. I don't see the necessity of it. Why couldn't the judge say, "I am declining to impose a surtax"?

It goes back to what we were saying before about the whole regime, the whole kind of scheme that is being proposed here. It is really a signficiant departure and it is very onerous and very oppressive in some of the techniques and tactics used. This one I call "anti-judge". I always tell the judges, "This is directed at you because the victims' movement have said repeatedly, "Judges don't know what they are doing. They don't know what they are talking about. They are insensitive to victims." This has gone on in the politics of the victims' movement for a long time, so much so that I think people start to take it for gratned that judges really are out to get victims. It is in all the literature. I have never heard a judge grace that with any positivism. Lawyers certainly don't. Crown Attorneys don't. The professionals who work in the system day in and day out will tell you emphatically that judges pay a great deal of importance to the trauma suffered by victims and the inconvenience suffered by them and they do everything in their power to mitigate it. They don't ignore them. Victims are not the orphans of the system. They perceive themselves that way, and that brings me to my final remark which is to ask why they percieve themselves that way?

Why have victims become so aggressive, so demanding, so insistent for things that are already available to them? When I look at the psychology of it I find it a little confusing. Most people when they suffer a serious loss will do their best to mitigate the loss. They don't want it dragged out over years. They don't want to clothe themselves in this trauma and carry it around with them. Psychiatrists tell us that the way to deal with grief is to have your period of mourning and that's it. You get over it.

There seems to be institutionalizing here a longer process. It is an invitation to people to carry on, not to let go, which the psychatrists seem to think is the best thing to do in a lot of circumstances.

I am not sure what the dynamics of it are, but I think it may in future confront us with an unusual situation where we have people looking to the courts to resolve their personal problems through the court system, which the court system can't do.

Mr. Neville: The criminal justice system.

Mr. Wakefield: Which the criminal justice system can't do. It will just increase their frustration.

Mr. Neville: Just to show you one funny little twist in this fine surcharge provision, you will notice in clause (a) that it is 15 per cent of any fine that is imposed or, where no fine is imposed, \$10,000. So does that mean if you have a wealthy man who commits shoplifting, instead of fining him the \$50 or

[Traduction]

veut mettre fin à cette tradition. On oblige soudainement le juge à se justifier s'il impose une suramende, et à donner ses motifs par écrit si les procédures ne sont pas enregistrées. Je n'en vois pas la nécessité. Pourquoi le juge ne pourrait-il pas dire qu'il refuse d'imposer une suramende?

Cela revient à ce que nous disions auparavant au sujet de tout ce qu'on propose dans ce projet de loi. Il représente tout un contraste par rapport à ce qui existait auparavant; il contient en outre des techniques et des tactiques très accâblantes et très onéreuses, que je qualifierais presque d'«anti-juges». J'ai l'habitude de dire aux juges que s'ils sont attaqués, c'est que les mouvements de victimes ont clamé sur tous les toits que les juges ne savent pas ce qu'ils font, qu'ils parlent à tort et à travers et qu'ils sont insensibles aux préjudices subis par les victimes. C'est le langage que tiennent depuis longtemps ces mouvements, de sorte que les gens sont de plus en plus convaincus que les juges en ont vraiment contre les victimes. C'est ce qu'on lit partout. Je n'ai jamais entendu un juge reconnaître que telle soit la réalité. Un avocat non plus, pas plus d'ailleurs qu'un procureur de la Couronne. Les juristes qui fréquentent les cours quotidiennement vous diront avec beaucoup d'emphase que les juges attachent une grande importance aux traumatismes et aux inconforts subis par les victimes et qu'ils font tout ce qu'ils peuvent pour les atténuer. Ils ne s'en désintéressent pas. Les victimes ne sont pas les enfants pauvre du système. C'est ainsi qu'elles se perçoivent tout simplement. Je termine en disant ceci: je me demande bien pourquoi elles se perçoivent ainsi.

Pourquoi sont-elles devenues soudain si agressives, si revendicatrices? Pourquoi insistent-elles tellement pour obtenir des choses qu'elles sont déjà en mesure d'obtenir? Quand je m'interroge sur les motifs psychologiques qui les poussent à agir ainsi, je suis un peu perdu. Quand quelqu'un subit un préjudice, normalement, il faut tout pour l'oublier. Il ne traîne pas cela pendant des années. Il ne se réfugie pas dans son malheur. D'après les psychiatres, la meilleure façon de liquider un chagrin, est d'exprimer sa peine et ensuite de l'oublier. Il faut passer l'éponge.

On semble ici vouloir systématiquement prolonger la peine. On invite les gens à la traîner et non à l'oublier, comme le suggèrent fortement les psychiatres dans bien des circonstances.

Je me demande quel avantage on a à agir ainsi, mais selon moi, cela nous mènera à toutes sortes de situations loufoques où les gens demanderont aux tribunaux de trancher les moindres litiges personnels. Ce n'est pas le mandat des tribunaux et ils ne sont pas faits pour cela.

M. Neville: Les tribunaux qui entendent les causes criminelles.

M. Wakefield: Ils ne peuvent le faire. Cela ne fera qu'augmenter leur frustration.

M. Neville: Je vous cite simplement en exemple, pour l'illustrer, cette petite tournure de l'alinéa 655.9(1)a) qui dit: «quinze pour cent de l'amende qui est infligée pour l'infraction ou, si aucune amende n'est infligée, dix mille dollars». Cela veut-il dire qu'un riche qui commettrait un vol à l'étalage

\$100, which is the typical fine, you give him one day so that there is no fine imosed, and a \$10,000 surcharge? It is open to that. There is no fine imposed so you can go up to \$10,000. Now, there is no court in the world that would impose a \$10,000 fine for petty theft, but on the wording of this—

Senator Buckwold: But it says, "such lesser amount as may be prescribed."

Mr. Wakefield: "Or such lesser amount".

The Chairman: Yes.

Senator Buckwold: They start at \$10,000 and go to a lesser amount.

Mr. Wakefield: Right.

Senator Buckwold: If \$10,000 was ludicrous, someone might make it \$50.

Senator Lewis: It is going to be provided in regulations.

Mr. Neville: None of which we have seen or know. I understand they are being drafted.

The Chairman: One would wonder why there wouldn't be a fine imposed in the first instance, if you were even contemplating a surcharge of \$10,000. It is difficult to imagine the rationale for that kind of a sentence.

Mr. Neville and Mr. Wakefield, we want to thank you very much for appearing today.

Senator Doyle: Could we invite these witnesses back to ask them questions.

The Chairman: Yes, indeed.

Senator Doyle: Because you said there would be no questions until we got to the end of the presentation. Now we are at the end of the presentation and my note pad is filled with questions.

The Chairman: These gentlemen are here in Ottawa and I am sure they would be happy to come back. They have given us a number of criticisms that we are going to have to think about and examine further.

Senator Lewis: They can always find time to come back by just adjourning their cases.

Mr. Wakefield: For another year.

The Chairman: Thank you, gentlemen.

The committe adjourned.

[Traduction]

pourrait se voir infliger une suramende de dix mille dollars, au lieu de 50 \$ ou 100 \$ comme c'est le cas habituellement. Les juges seront libres de le faire. S'ils n'imposent pas d'amende, ils pourront décider d'infliger une suramende de dix mille dollars. Aucun tribunal au monde n'irait imposer une amende de dix mille dollars pour un petit vol, mais c'est ce que dit le libellé...

Le sénateur Buckwold: Mais on ajoute: «le montant prévu...»

M. Wakefield: Exactement.

Le sénateur Buckwold: On commence à 10 000 \$ ou moins.

M. Wakefield: C'est cela.

Le sénateur Buckwold: S'il est ridicule d'infliger une amende de 10 000 \$, on s'en tiendra peut-être à 50 \$.

Le sénateur Lewis: Ce sera prévu dans les règlements.

M. Neville: Nous ne les connaissons pas encore. Il semble qu'ils seraient en voie de rédaction.

La présidente: Il est à se demander pourquoi il n'y aurait pas d'amende dans un premier temps, si l'on songe à infliger une suramende de 10 000 \$. Il est difficile d'imaginer une situation où ce genre de peine pourrait être justifié.

Messieurs Neville et Wakefield, nous vous remercions beaucoup de votre témoignage.

Le sénateur Doyle: Pourrions-nous convoquer à nouveau ces témoins pour leur poser des questions?

La présidente: Certainement.

Le sénateur Doyle: Je dis cela parce que vous nous aviez dit qu'il n'y aurait pas de questions avant que les témoins aient terminé leur exposé. Ils ont terminé et mon callepin est rempli de questions.

La présidente: Ces messieurs sont ici à Ottawa et je suis sûre qu'ils se feront un plaisir de revenir nous rencontrer. Ils nous ont formulé certaines critiques qu'il nous faudra examiner plus à fond.

Le sénateur Lewis: Ils réussissent toujours à trouver du temps; ils n'ont qu'à reporter quelques-unes de leurs causes.

M. Wafefield: A l'an prochain.

La présidente: Merci beaucoup, messieurs.

La séance est levée.





If undelivered, return COVER ONLY to: Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9 En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Defence Council Association of Ottawa:
Mr. Michael Neville, President; and
Mr. Robert Wakefield, Past President.

De l'Association des procureurs de la défense d'Ottawa: M° Michael Neville, président; et M° Robert Wakefield, ancien président.





Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, June 2, 1988

Le jeudi 2 juin 1988

Issue No. 79

Fascicule nº 79

Fourth proceedings on:

Quatrième fascicule concernant:

Consideration of Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)

L'étude du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN: (Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chairman: The Honourable Joan Neiman

Deputy Chairman: The Honourable Nathan Nurgitz

and

The Honourable Senators:

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn

Gigantès

Hébert

*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Robertson
Spivak
Stanbury

Lewis

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn Gigantès Hébert Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)

Robertson Spivak Stanbury

*Membres d'office

(Quorum 4)

Le greffier du comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, May 18, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bélisle, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., for the second reading of the Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime).

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 18 mai 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bélisle, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 2, 1988 (113)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Spivak and Stanbury. (10)

Other Senators present: The Honourable Senator Flynn. (1) In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and William Bartlett, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Law Firm of Paterson and MacDougall (Toronto): Mr. P. M. Jacobsen, Lawyer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1988, resumed consideration of Bill C-89, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)".

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 JUIN 1988 (113)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de la sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Spivak et Stanbury(10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn. (1)

Personnes présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et William Bartlett, recherchistes.

Personnes également présentes: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Étude juridique Paterson et MacDougall (Toronto):

M° P. M. Jacobsen, avocat.

Conformément à l'ordre de renvoi du 18 mai 1988, le Comité a repris son étude du projet de loi C-89 intitulé «Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)».

Le témoin a fait une déclaration et a répondu aux questions. La présidente lève la séance à 11 heures.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 2, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-89, to amend the Criminal Code (victims of crime), met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are continuing our study of Bill C-89. This morning we are very pleased to have before us Mr. Peter Jacobsen from the law firm of Paterson, MacDougall in Toronto. I understand that Mr. Jacobsen will be able to speak to us with considerable expertise from the viewpoint of the media and publication bans. That is an area of the bill in which we are all particularly interested.

Mr. Jacobsen, do you have an opening statement?

Mr. Peter Jacobsen, Lawyer, Paterson, MacDougall (Toronto): Madam Chairman, I do have an opening statement. I should first say that the comments I am making at this time are mine alone. I regularly represent the Globe and Mail with respect to libel suits, publication bans and giving advice on prepublication issues. We decided it would be much cleaner if someone from our firm who represents the Globe and Mail were to make submissions on their own behalf rather than clearing everything through the Globe.

The Chairman: We were not going to mention that particular publication, but that is quite all right under the circumstances.

Senator Nurgitz: We often think the Globe is overrepresented.

Mr. Jacobsen: I see. My perspective is from that of a lawyer who is regularly practising in the courts and dealing with publication ban issues that are raised.

I would briefly like to go through the concerns that I have with subsections 442(3) and (3.1) of the Criminal Code. My comments are limited to those subsections. I do have concerns about other aspects of the bill, but that is where my expertise lies and that is where my comments will focus.

One of the major issues that arises from those subsections, in our view, is the fact that there is a mandatory, nondiscretionary publication ban if there is a request for it by certain parties, particularly the prosecutor, a witness under the age of 18 or the complainant. I am raising that as an issue, and questioning whether or not there is any purpose that can be justified in having a nondiscretionary ban.

Section 442 lists a number of offences for which a ban of certain information—and I will be getting to the kind of information later, but for the purposes of this presentation I will limit it to certain information—can be restricted by a judge in the event that an offence that is listed in section 442 is being dealt with by the court. There may be a ban with respect to the identity of the complainant or of a witness. I will be dealing with it in a moment, but the witness that we are talking about

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 2 juin 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels), se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-89. Nous avons ce matin le plaisir d'accueillir M. Peter Jacobsen de l'étude juridique Paterson MacDougall de Toronto. M. Jacobsen, expert en la matière, va pouvoir nous parler avec autorité des ordonnances interdisant aux médias de publier certaines informations. Il s'agit d'une partie du projet de loi qui nous intéresse tout particulièrement.

Monsieur Jacobsen, avez-vous une déclaration préliminaire?

M. Peter Jacobsen, avocat, Paterson, MacDougall (Toronto): Oui, madame la présidente. Je souhaite tout d'abord indiquer que les observations que je vais faire aujour-d'hui n'engagent que moi. Je représente régulièrement le Globe and Mail en ce qui concerne les poursuites en diffamation, les interdictions de publier certaines informations et lui donne des conseils sur les questions de prépublication. Nous avons jugé qu'il serait beaucoup plus convenable qu'un avocat de notre étude représentant le Globe and Mail fasse des commentaires n'engageant que lui plutôt que le Globe.

La présidente: Nous n'avions pas l'intention de citer cette publication en particulier, mais cela importe peu.

Le sénateur Nurgitz: Nous avons souvent l'impression que le Globe est surreprésenté.

M. Jacobsen: Je vois. Je me place du point de vue d'un avocat qui plaide régulièrement devant les tribunaux et qui traite des questions liées à l'interdiction de publier.

J'aimerais vous exposer brièvement mes inquiétudes au sujet du paragraphe 442(3) et de l'alinéa 442(3.1) du Code criminel. Mes observations se limitent à ces paragraphes. Même si d'autres aspects du projet de loi me préoccupent, je suis avant tout expert dans ce domaine et c'est là-dessus que je m'attarderai, aujourd'hui.

A notre avis, l'un des principaux problèmes que posent ces paragraphes, c'est que le juge doit obligatoirement interdire la publication dès que certaines parties, à savoir le poursuivant, un témoin de moins de 18 ans ou le plaignant, en font la demande. Je prétends qu'il s'agit bel et bien d'un problème et je me demande s'il est justifié de rendre cette interdiction obligatoire.

L'article 442 enumère toute une série d'infracions pour lesquelles un juge peut interdire de publier certaines informations—je parlerai plus tard du genre d'informations; dans le cadre de ma présentation, je m'en tiens à certaines informations—lorsque l'infraction figurant à l'article 442 est en cause. Il peut être interdit de publier l'identité du plaignant ou d'un témoin. Je vais en parler dans un moment; il reste toutefois que le témoin n'est pas défini. J'allègue que s'il doit être interdit de

is not defined. It is my submission that if there is a ban in the name of a witness, it ought to be a particular kind of witness. Surely we are looking at a witness to the offence or a witness who may somehow be prejudiced by the fact that his name is published in the press. At the present time, this reads that any witness could be subject to having his name in the press. One wonders why it is left that broad.

I have not read all previous testimony before this committee, but in some of the testimony there was an issue as to whether or not there was, in fact, an automatic ban contained in this section. It is my submission that, on a very plain reading, there is an automatic ban and an automatic ban is intended. That is the ban that is contained in paragraph 442(3.1)b), which says:

(3.1) The presiding judge or justice shall, on application made by the complainant, the prosecutor or any such witness, make an order under that subsection.

When there is such a request, the presiding judge shall make the order. The judge has no discretion.

Why does that paragraph raise problems? First, it raises a serious problem to have an automatic ban because it fundamentally violates section 2(b) of the Charter of Rights and Freedoms. That is the section that provides for freedom of press and freedom of the media to report.

I make no special case on behalf of the press or the media. We are talking about the public's right to know. The courts have found time and time again that, in our society, the press and the media are generally the eyes and the ears of the public, and that information will not be disseminated except through the press. When I slip into commenting about the press, please bear with me, because I am really trying to talk about access information to of the public.

There are general reasons that the courts have been very careful in upholding freedom of the press, and let me take you briefly through those reasons. First, an open justice system brings respect for the process. It differentiates us from the star-chamber states, from the states of the world where there is hidden justice, where people wonder about what goes on behind those closed doors, and it is a hallmark of the democratic system. Secondly, it encourages witnesses to a proceeding, who may not have known the proceeding was going on, to come forward and give evidence and indicate that they know something about the offence that is being alleged. Thirdly, it gives the public an opportunity to comment on the prosecution, the type of crime that is being prosecuted, the way it was dealt with, and the sentence. All of that lends legitimacy to the process.

In order to justify a section of the Criminal Code that abrogates those principles, the infringement on the freedom of the press or public access or the principle of openness ought to be as little as possible. These are principles that our courts have been recognizing for many years, and have been recognizing particularly since the Charter came into being. I know that some submissions have been made to you with respect to particular cases, and you are aware of those.

The mandatory publication ban needs to be justified in a particular way. If one is bringing an action in court, one has to justify or challenge the publication ban, such as what was done

[Traduction]

publier le nom d'un témoin, il faudrait qu'il s'agisse d'un témoin bien précis. Il s'agit sûrement du témoin de l'infraction ou d'un témoin qui pourrait subir un préjudice quelconque si son nom était publié dans la presse. Pour l'instant, l'article signifie que le nom de tout témoin pourrait être interdit de publication. Pourquoi une application aussi êtendue est-elle prévue?

Je n'ai pas lu tous les témoignages présentés devant le comité. Je sais toutefois que certains se sont demandé si cet article comporte en fait une interdiction automatique. J'allègue qu'à la simple lecture de cet article, on constate qu'il y a une interdiction automatique et que c'est en fait ce que prévoit le législateur. Il suffit de citer l'alinéa 442(3.1):

(3.1) Le juge ou le juge de paix est tenu de rendre une ordonnance en vertu de ce paragraphe si le plaignant, le poursuivant ou l'un de ces témoins le lui demande.

Si la demande lui en est faite, le juge doit rendre une ordonnance. Rien n'est laissé à sa discrétion.

Pourquoi ce paragaphe pose-t-il des problèmes? Tout d'abord, il est très grave d'imposer une interdiction automatique, puisque cela enfreint l'article 2 b) de la Charte des droits et libertés, soit l'article garantissant la liberté de la presse et des autres moyens de communications.

Je n'ai pas l'intention de défendre la presse ni les médias. Il s'agit du droit qu'a le public à l'information. Les tribunaux ne cessent d'affirmer que dans notre société, la prese et les médias sont en général les yeux et les oreilles du public et qu'aucune information ne circule sans eux. Veuillez m'excuser de faire par accident allusion à la presse; je veux en fait parler de l'accès du public à l'information.

Les tribunaux ont toujours été très prudents en ce qui concerne la liberté de la presse, et ce pour des raisons générales que je vais brièvement vous exposer. Tout d'abord, un système judiciaire «transparent» suscite le respect. C'est ce qui nous différencie des États qui font des simulacres de procès, des États où la justice est cachée et où l'on se demande ce qui se passe à huis clos. Notre système est donc la marque de la démocratie. Ensuite, il encourage les témoins à se rendre au procès, alors qu'ils ne savaient peut-être pas au départ qu'il y en avait un, pour témoigner et dire ce qu'ils savent de l'infraction alléguée. Troisièmement, ce système donne au grand public la possibilité de faire des commentaires sur les poursuites, le genre de crime faisant l'objet du procès, la façon dont il est jugé et la peine. Tout cela garantit la légitimité du processus.

L'atteinte portée à la liberté de la presse, à l'accès du public ou au principe de transparence doit être aussi limitée que possible si l'on veut justifier un article du Code criminel abrogeant ces principes. Il s'agit de principes que nos tribunaux admettent depuis de nombreuses années et qu'ils reconnaissent encore plus depuis la promulgation de la Charte. Je sais que certains témoins vous ont parlé de cas particuliers. Vous savez bien ceux dont je parle.

L'interdiction de publier certaines informations doit être bien justifiée. Si l'on intente des poursuites, on doit pouvoir justifier ou contester l'interdiction de publier, comme cela s'est

in the sexual assault case—and I know you have heard it before—of the Canadian Newspapers case, where there was a question as to whether or not the sexual assault subsection, 442(3) invoking a mandatory ban, was justified. The Court of Appeal of Ontario said that it was not justified because the discretion that is left to the judge was sufficient to safeguard the identity of the complainant in a particular case. As you know, that case is presently before the Supreme Court of Canada, and we are expecting a ruling in the near future. The Supreme Court of Canada may—I think it will, but I have been wrong before—hold that the section is justified; that one can justify a mandatory or automatic ban.

Nevertheless, the procedure that is followed, and has been followed in every court when dealing with whether or not a ban is justified or not, is to return to section 1 of the Charter of Rights and Freedoms to see whether it can be demonstratively justified in a free and democratic society. That legal jargon is precisely the balancing test that we would all endorse when a judge is looking at a publication ban—that is, they are looking at the right of the press and the public to know what is occurring in our courts—which are, after all, meant to be open courts—and they are saying, "Now, is there some other interest that outweighs that?"

One interest that outweighs it—and one that the courts have upheld—is the right of a person to be sure that he will get a fair trial. You will see publication bans in effect prior to a trial of an accused where, for example, a co-accused has pleaded guilty, so that it will be quite clear that if everyone knows that the co-accused has pleaded guilty, the accused is probably guilty and the accused will have difficulty getting a fair trial; the jurors will already be predisposed.

So that we see publication bans where a superordinate interest is being protected. The superordinate interest that we often see is the ensuring that there will be a fair trial.

In the case that we are dealing here, with this proposed amendment to the Criminal Code, we are not concerned in this case, under this section, with preserving the fair trial of the accused. Rather, we are concerned with ensuring that the complainant or a witness is not somehow prejudiced. It is my submission that that prejudice has to be a superordinate prejudice that we are talking about.

When we are dealing with the sexual assault or the sexually related crimes in this section, one can say that a particular kind of privacy that our society holds dear is what is at stake; that we may have people who will be so intimidated from the release of information coming forward if they proceed with the charge that they will not come forward.

That is probably a valid concern, but it is one that should be weighed by a trial judge or a judge who is hearing the application for a publication ban on each occasion. The judges have been doing a good job. They have been imposing publication bans where it is necessary to ensure that victims of sexual assault will not be prejudiced by having their intimate affairs put forward in the press.

[Traduction]

fait dans l'affaire d'agression sexuelle—vous avez sûrement entendu parler de l'affaire de la Canadian Newspapers, dans laquelle on conteste l'application de l'article 442(3) permettant une interdiction automatique dans des affaires d'agresion sexuelle. La Cour d'appel de l'Ontario a décidé qu'elle n'était pas justifiée, car le pouvoir discrétionnaire dont est investi le juge suffit à sauvegarder l'identité du plaignant. Comme vous le savez, la Cour suprême du Canada est actuellement saisie de l'affaire et devrait rendre sa décision sous peu. Il se peut que la Cour suprême du Canada décide que cet article est justifié, qu'il est possible de justifier une interdiction obligatoire ou automatique. Même s'il m'arrive de me tromper, je pense qu'elle rendra une telle décision.

Il reste toutefois que les tribunaux se reportent toujours à l'article 1 de la Charte des droits et libertés dans ces cas-là pour déterminer si la justification de l'interdiction peut se démontrer dans une société libre et démocratique. Ce jargon juridique permet précisément de peser le pour et le contre d'une telle décision, et c'est bien ce que nous voulons. Lorsqu'ils examinent l'éventualité d'interdire la publication, les juges se disent que les médias et le public ont le droit de savoir ce qui se passe dans nos tribunaux—lesquels, après tout, sont censés être «transparents»—mais ils se demandent par ailleurs s'il n'y a pas autre chose qui pèse plus lourd dans la balance.

En fait, ce qui l'emporte et ce que les tribunaux ont toujours confirmé, c'est le droit à un procès équitable. Il arrive qu'il y ait ordonnance de non publication avant le procès d'un accusé lorsque par exemple un coaccusé, plaide coupable. Il est alors évident que l'accusé est probablement coupable. Ce dernier aura donc du mal à obtenir un procès équitable, les jurés ayant déjè une idée préconçue à son égard.

Ces interdictions de publication permettent donc de protéger un intérêt supérieur qui souvent est la garantie d'un procès équitable.

En ce qui concerne la modification proposée au Code criminel, nous ne nous préoccupons pas ici en vertu de cet article, de garantir l'équité du procès. Nous voulons plutôt qu'aucun préjudice ne soit causé au plaignant ou à un témoin. J'allègue qu'il doit s'agir d'un préjudice qui sort de l'ordinaire.

Lorsque c'est un cas d'agression sexuelle ou de crime sexuel qui est en cause en vertu de cet article, on peut dire qu'un aspect particulier de notre vie privée auquel notre société tient tellement, est en jeu; certains seront tellement intimidés qu'ils ne voudront pas divulguer les informations nécessaires et qu'ils ne porteront donc pas plainte.

Cette inquiétude probablement fondée doit être pondérée par le juge présidant le procès ou le juge qui reçoit une demande d'interdiction de publication. Les juges ont jusqu'à présent fait du bon travail. Ils ont rendu les ordonnances de non-publication chaque fois que cela semblait nécessaire pour s'assurer que les victimes d'agression sexuelle ne souffrent d'aucun préjudice par suite de l'étalage de leur vie privée dans la presse.

The other thing that we should keep in mind is that the press itself has exercised a degree of restraint in these matters. The question, then, is: Is there any purpose in removing from our courts the discretionary power that they might have? Is there any reason that judges cannot be trusted? That is really what it comes down to, namely, an application being brought before the judge and the concern is that the judge will say, "I do not care about the intimate, personal details of the complainant." We have not yet reached that stage, and we probably never will. Therefore, it is not necessary to have these mandatory or automatic bans.

There are some instances where we will see complaints relating to sexual matters where it may be wholly inappropriate to have a publication ban of the complainant's name. Let us not forget that the publication ban that we are talking about here is a permanent publication ban. It is one that will remain in place for all time. That flies directly in the face of most publication bans that are imposed.

Most publication bans that are imposed, particularly those that are imposed for the purposes of preserving a fair trial, last only until the trial is disposed of. At that point the press is free to publish. These cases are slightly different, because here we are dealing with intimate, personal details, and those remain intimate, personal details throughout the person's lifetime. Therefore, the bans that we are talking about here are permanent publication bans. It is my submission that once one of these bans is put on, it remains on forever.

One can envisage, as the Court of Appeal did, circumstances where a sexual assault or, as the court said, a rape, was imagined and the complainant complains to humiliate someone else. If that were shown at a trial, one can see a circumstance where it would be wholly appropriate to publish the name of the complainant, because the complainant has not only obstructed justice, but also caused another person to go through a tremendously humiliating and embarrassing experience and may do it again in another jurisdiction or another province, and it would be totally secret that this had ever occurred. Under the present section, there is no way of removing the ban that was put on; it stays in place. There may be cases where the court will be of the view that the publication of the name may bring forward witnesses whose testimony may be helpful.

The Ontario Court of Appeal, which has great experience in dealing with criminal matters, raises those two possibilities and then turns around and says in sexual assault cases that "the rule of thumb will be and will remain that publication bans will be put in place where there are these kinds of sexually-related charges. But a mandatory ban is not justified under the Charter." That is what is before the Supreme Court of Canada. The rationale there is to allow some flexibility.

One of the things that we learned with respect to legislation and our system of justice generally is that we have to build in flexibility for those cases that we cannot foresee. I have given two examples of circumstances where we may want to publish and where it may be in the public interest to publish. Under this section of the bill it could never, ever happen. There is no way for removing this ban.

[Traduction]

Il ne faudrait pas oublier par ailleurs que la presse a fait preuve d'une certaine mesure, à cet égard. La question qui se pose est alors la suivante: est-il utile d'enlever aux tribunaux le pouvoir discrétionnaire qu'ils peuvent avoir? Pouvons-nous dire qu'il est impossible de faire confiance aux juges? C'est vraiment le fond du problème. On craint qu'en réponse à une demande, un juge puisse dire: «Peut m'importe la vie privée du plaignant». Nous n'en sommes pas encore là et cela ne se produira sans doute jamais. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir de telles interdictions obligatoires ou automatiques.

Dans certaines affaires sexuelles, il pourrait être tout à fait inopportun d'interdire la publication de l'identité du plaignant. N'oublions pas que l'interdiction dont il est ici question est permanente. Elle ne sera jamais levée. Cela bat directement en brèche la plupart des interdictions imposées en matière de publication.

La plupart des interdictions imposées à cet égard, notamment celles qui visent à garantir un procès équitable, ne sont valables que pour la durée du procès. Après le procès, la presse a tout le loisir de publier ce qu'elle veut. Les cas dont nous parlons ici sont légèrement différents, puisqu'ils portent sur des détails intimes et personnels qui le resteront toute la vie de la personne concernée. Par conséquent, les interdictions dont nous parlons sont permanentes. J'allègue donc qu'une telle interdictions ne sera jamais levée.

On pourrait penser, comme l'a fait la Cour d'appel, à des cas où une agression sexuelle ou, comme l'a déclaré la Cour, un viol, est le fruit de l'imagination d'un plaignant cherchant à humilier quelqu'un d'autre. Si pareille chose ressortait d'un procès, il serait tout à fait opportun de publier l'identité du plaignant étant donné qu'il aurait non seulement entravé la justice, mais également fait vivre à une autre personne une expérience extrêmement humiliante et embarrassante et qu'il pourrait à nouveau agir de la sorte devant un autre tribunal ou une autre province, puisque ses agissements seraient demeurés secrets. En vertu du présent article, il est impossible de lever l'interdiction qui est permanente. Dans certains cas, le tribunal pourra penser que la publication de l'identité peut amener d'utiles témoins à venir témoigner.

La Cour d'appel de l'Ontario qui a beaucoup d'expérience en matière d'affaires criminelles, présente ces deux possibilités, puis déclare que «dans les cas d'agression sexuelle, la publication de certaines informations restera généralement interdite. Toutefois, au regard de la Charte, on ne saurait justifier une interdiction automatique». Il s'agit de l'affaire dont est actuellement saisie la Cour suprême du Canada. Il faudrait en fait prévoir une certaine marge de manœuvre.

Par expérience, nous savons que pour respecter les lois et notre système de justice, nous devons en général faire preuve de souplesse pour les cas que nous ne pouvons prévoir. J'ai donné deux exemples où il serait souhaitable de publier certaines informations et où cela serait dans l'intérêt du public. Or, en vertu de cet article du projet de loi, cela ne pourrait jamais

The second issue that I raise is the general principle that the sensibility of adult persons, whether accused or a witness, is not a reason for banning publication. We are talking about the sensibilities of people—that is, embarrassment, and it may be great embarrassment. I am not talking here about embarrassment that goes to the extent of disclosing intimate, sexual details or embarrassment that goes to the extent of preventing someone from coming forward as of necessity. Our society has looked at circumstances where that happens, and it does happen with sexual assault cases.

Other sections have been added to the charges under the proposed section 442—for example, loan-sharking. When one looks at that one has to ask a real question: What is the difference between a victim of loan-sharking and a victim of a robbery that occurs in embarrassing circumstances, or someone who is a found-in in a bawdy house? We have seen witnesses in such cases ask for a ban on publication and the courts have said: "I am sorry, we are not going to ban publication of the circumstances or of your names." An example of that is the FP Publications case as ruled on by the Manitoba Court of Appeal. That case is quite clear and it is generally cited as making a greal deal of sense in that we must draw the line somewhere.

In my submission, to extend the publication ban into the area of loan-sharking causes the line to become so fuzzy that really what is happening is that whenever a situation occurs where someone may be embarrassed by the fact that they have been victimized, they can then raise the possibility of obtaining a publication ban on their name or on the names of the witnesses.

A fourth aspect of this clause that is new is that it deals with witnesses. We see here that witnesses have been given a new position. That new position is that witnesses can apply for such an order banning publication—and I do stress that this applies to any witness. If the witness is under the age of 18, then there must be a publication ban on that person's name.

Mr. Chairman, I would like to give you an example of why, in my submission, that is illogical. Let us suppose that a 17 year old sees a person being dragged into a car and is able to identify the car's licence number and the accused and, therefore, is a relevant witness. However, those are all the things that that 17 year old sees. There are two possible crimes that can occur in that car. First, the person who is dragged into the car is robbed or, second, the person who is dragged into the car is raped. In the situation where the person is robbed, of course the witness has no right, under these sections, to ask for a ban on their name if they are a witness. However, where the person is raped, despite the fact that the witness has seen nothing but the victim being dragged into the car, that witness has the right to an automatic publication ban. Therefore, Mr. Chairman, it all turns on what happens and what crime is committed in the car, which the witness does not even see.

It is my submission that that is wholly illogical and is not the kind of end that we want to see produced by this legisla[Traduction]

se produire, puisqu'il est impossible de lever une telle interdiction.

Par ailleurs, ce n'est pas parce que des adultes, qu'ils soient accusés ou témoins, se sentent embarrassés, qu'il faut interdire la publication. Je parle de l'embarras qu'ils peuvent ressentir et non pas d'une gêne provoquée par la divulgation de détails intimes et sexuels ou de l'embarras qui, au bout du compte, empêche un témoin de comparaître. Cela s'est déjà produit, dans le cas d'agression sexuelle notamment.

D'autres crimes ont été ajoutés à la liste de l'article 442, par exemple le prêt usuraire. Devant ces faits, il faut se poser la question suivante: Quelle différence y a-t-il entre la victime d'un usurier, la victime d'un vol qui se produit dans des circonstances embarrassantes ou la personne qui se fait surprendre dans un bordel? Il est arrivé dans de telles affaires que des témoins demandent que la publication de leur nom soit interdite. Les tribunaux ont répondu par la négative, par exemple dans l'affaire de FP Publications dont la Cour d'appel du Manitoba avait été saisie. Cette affaire est tout à fait claire et on la cite souvent en exemple pour montrer qu'il faut à un moment donné savoir où fixer les limites.

A mon avis, le fait d'étendre cette pratique aux cas de prêts usuraires vient brouiller les cartes, tant et si bien qu'il suffit à quiconque ressent un certain embarras de demander d'interdire la publication de son identité ou de celle des témoins.

Fait nouveau dans cette clause par ailleurs, c'est qu'elle vise les témoins qui occupent une nouvelle place. Ils peuvent demander une ordonnance interdisant la publication de certaines informations. Je souligne à nouveau que n'importe quel témoin peut le demander. Si le témoin est âgé de moins de 18 ans, une ordonnance interdisant de publier son identité doit être rendue.

Madame la présidente, j'aimerais vous donner un exemple illustrant pourquoi, à mon avis, cela est illogique. Imaginons un adolescent de 17 ans qui voit que quelqu'un est amené dans une voiture de force, qui relève le numéro minéralogique de la voiture et qui identifie l'accusé. Il s'agit donc d'un témoin utile. Pourtant, ce témoin de 17 ans n'a rien vu d'autre. Deux crimes peuvent être perpétrés dans cette voiture. La personne amenée de force peut être volée, ou elle peut être violée. Si elle est volée, le témoin n'a pas le droit, en vertu de ces articles, de demander qu'il soit interdit de publier son identité. Par contre, si la personne est violée, en dépit du fait que le témoin n'a rien vu du viol, qu'il a simplement vu la victime amenée de force dans la voiture, il a automatiquement droit à une ordonnance interdisant la publication de son identité. Tout dépend donc, madame la présidente, du crime perpétré dans la voiture, crime que le témoin ne voit même pas.

Je prétends que cela est parfaitement illogique et que ce n'est pas là l'objet de la loi. Vous pouvez également être assu-

tion. Also, you can be sure that there will be many witnesses who would just as soon not have their names in the press.

However, if this section were to read: "... a witness to the offence...", that would go some distance toward alleviating that problem.

Senator Nurgitz: What does "a witness to the offence" mean? Every offence has, perhaps, eight, ten or twelve essential ingredients. Why would you say that, for instance, seeing a person dragged into a car is not the offence; that the offence is somewhere down the road in a hidden alleyway where someone is either sexually assualted or robbed? In fact, that is a very good example of where, if the section said "a witness to the offence", then it would not apply to your examples.

Mr. Jacobsen: That is my point, senator. In the case I have just described, the witness, having seen someone dragged into a car, in my opinion ought not to be getting any special treatment. If what we are concerned about is having a young person under the age of 18 having to give testimony about observing a sexual offence, which is perhaps an embarrassing and humiliating experience, then that is what we want to protect them from. We do not want to protect the witness who may be a circumstantial witness, or a witness used by the prosecution to set up the circumstances in the example that we have been postulating. I do not think we would need to protect that witness and, furthermore, I do not think that that is the purpose of this legislation.

Senator Nurgitz: Tell me, what harm comes from protecting a young person?

Mr. Jacobsen: I suppose the possible harm that could be done in the example I cited is that someone could come forward and say: "You know, I read in the newspaper that this person testified that they were standing on the corner of Alta Vista and Heron Road at 8.30 at night when they saw this happen. However, actually I saw this same person in a different location." That is the kind of thing we see happening in trials from time to time.

However, let me turn it around and say that if we were to decide that there ought not to be an automatic publication ban, we would then have the judge who was hearing this matter raising precisely the issues that the senator has raised, and deciding that, in this case, it is not necessary to ban the publication of the name of the witness. However, in another case, it may well be necessary. That is why my submission is that not having the ban become mandatory or automatic provides the kind of flexibility that allows our system to operate properly.

In the past, we have had no indication that our judges have been reluctant to recognize the sensibilities of sexual assualt victims or witnesses to such sexual assaults, and I do not think the Department of Justice would say that we had had such indication. I think we can trust our justice system to perform that function, and I think we should allow them to do so.

Mr. Chairman, the next point I wish to raise deals with the phrase "any document" in the same subclause. We have a new regime here of publication ban and, in my submission, this compounds the tremendous problem that clause 442(3) will

[Traduction]

rée que nombreux seront les témoins qui ne voudront pas non plus que leur nom soit publié dans la presse.

Si par contre cet article précisait: « . . . un témoin de l'infraction . . . », cela permettrait d'atténuer le problème.

Le sénateur Nurgitz: Que signifie «témoin de l'infraction»? Chaque infraction se compose peut-être de huit, dix ou douze éléments essentiels. Pourquoi diriez-vous par exemple qu'il n'y a pas infraction lorsqu'une personne est amenée de force dans une voiture: que l'infraction c'est-à-dire l'agression sexuelle ou le vol est perpétrée dans une rue sombre? Cet exemple montre bien que si l'article précisait «témoin de l'infraction», il ne s'appliquerait pas à vos exemples.

M. Jacobsen: C'est exactement ce que je veux dire, sénateur: dans le cas que je viens de décrire, le témoin qui voit quelqu'un amené de force dans une voiture ne devrait pas à mon sens bénéficier d'un traitement spécial. Si ce qui nous inquiète, c'est qu'une personne de moins de 18 ans doive témoigner d'une infraction sexuelle qu'elle aurait observée, ce qui peut-être constitue une expérience embarrassante et humiliante pour elle, nous devons l'en protéger. Nous ne voulons pas par contre protéger le témoin dont le témoignage est circonstanciel ou sert à établir les circonstances du délit. Je ne pense pas que nous ayons besoin de protéger pareil témoin et en outre, je ne crois pas que ce soit là l'objet de la loi.

Le sénateur Nurgitz: Pouvez-vous me dire quel mal il y a à protéger une jeune personne?

M. Jacobsen: Le seul problème qui pourrait survenir à propos de l'exemple que je viens de citer c'est qu'un tiers pourrait faire la déclaration suivante: «J'ai lu dans le journal que cette personne avait dit qu'elle se trouvait au coin D'Alta Vista et du Chemin Heron à 20 h 30. Toutefois, je l'ai vue dans un autre endroit.» C'est en fait ce qui se passe à l'occasion.

Si par contre on décidait de ne pas interdire automatiquement la publication de certaines informations, le juge entendant l'affaire poserait justement les mêmes questions que le sénateur et déciderait que dans ce cas particulier, il n'est pas nécessaire d'interdire la publication de l'identité du témoin. Par contre, une telle interdiction pourrait être nécessaire dans d'autres cas. C'est pourquoi je prétends que le fait de ne pas interdire automatiquement la publication de certaines informations donne une certaine marge de manœuvre qui permet à notre système de fonctionner correctement.

Dans le passé, nous n'avons pas vu de juges qui soient peu enclins à reconnaître la susceptibilité de victimes d'agression sexuelle ou celle de témoins de telles agressions, et je ne pense pas que le ministère de la Justice me contredirait. Je crois que nous pouvons faire confiance en notre système judiciaire à cet égard et que nous devrions lui laisser cette responsabilité.

Madame la présidente, je souhaite maintenant m'attarder sur la phrase «de quelque façon que ce soit» du même alinéa. L'interdiction de publier prend ici une autre dimension qui, à mon sens, aggrave le problème énorme que le paragraphe

cause. The reason for my concern is that, once there is an order made, whether it be mandatory or discretionary under this clause, the judge—

... may make an order directing that the identity of the complainant or of a witness and any information that could disclose the identity of the complainant or witness shall not be published in any document or broadcast in any way.

When the clause says "any document", that includes a court document. What this means, for example, is that a person, because he has been a witness to some offence listed, can request a publication ban and, if he is under 18, he will get that ban as a right. Then, in effect, the court record is either highly edited or sealed and it is my submission that, more often than not, the practical reality will be that the court record will have to be sealed, and here is why: Judges do not have the time to go through and edit days and days of transcripts. When we look at this section, it does say: "... any information that could disclose the identity of the complainant or witness..."

Mr. Chairman, any information that could disclose the identity could include the name of the accused, and I have had numerous cases where that is precisely the case. The name of the accused has been banned because it may tend to identify the complainant. We are presently fighting a line of cases that say that, in a sexual assualt case, if the person's last name is not the same as that of the accused's, or is not an immediate family member, prima facie, there is not an identification of the complainant by naming the accused. Of course, judges can hear other evidence and there may be circumstances where the case is taking place in a small town and everyone knows that it must be a specific person. In those cases, the press might agree not to name the accused.

However, the problem is that the wording of this clause is so open-ended that, in my submission, it will result in not only a publication ban but an inability of people to have access to the court record. This may be a highly important factor when the press is attempting to cover a case, either before or after the court hearing, and they want to review what has occurred or they want to see what the charges are. They will then find that the record is sealed and it will be sealed pursuant to this new subclause. There will then be no way of getting at that order, because you will not have access to the record. You will not be able to get at the transcript, because it will not be, as they will not sit and cross out words or names. You will find that the whole transcript is sealed. We have had cases such as this where we have had to go to the courts and say, "We can't bring our application without seeing the record." Usually we have had straight good luck in that someone who happened to be in the court was willing to make an affidavit saying that this is what occurred in the court. Without that affidavit, we cannot get at the transcript. We are also talking here about a large media outlet not being able to get the information. Can you imagine a situation with a small town newspaper, with its small budget and there is a concern about a charge? There will be no way of attacking the order.

[Traduction]

442(3) ne manquera pas de provoquer. Je m'inquiète car une fois l'ordonnance rendue, qu'elle soit obligatoire ou laissée à la discrétion du juge, en vertu de cette clause, ce dernier—

... peut rendre une ordonnance interdisant de publier ou de diffuser de quelque façon que ce soit l'identité du plaignant ou celle d'un témoin ou des renseignements qui permettraient de la découvrir.

L'expression «de quelque façon que ce soit» englobe les actes juridiques. Ainsi, cela veut dire qu'une personne, témoin d'une infraction figurant sur la liste des infractions, peut demander que soit rendue une ordonnance interdisant la publication de certaines informations; par ailleurs, si elle est âgée de moins de 18 ans, elle aura droit à une telle interdiction. Les actes du tribunal devront donc être expurgés ou scellés. À mon avis, ils seront à toutes fins pratiques scellés pour la simple raison que les juges n'ont pas le temps de passer en revue la masse des actes et de les expurger. Cet article précise: « . . . des renseignements qui permettraient de découvrir l'identité du plaignant ou celle d'un témoin . . .»

Madame la présidente, il est possible que parmi les renseignements qui permettraient de découvrir l'identité, il faille inclure le nom de l'accusé. C'est précisément ce qui se produit dans de nombreuses affaires. Il a été interdit de publier le nom de l'accusé, car cela pourrait permettre d'identifier le plaignant. Nous contestons actuellement plusieurs décisions selon lesquelles, dans les cas d'agression sexuelle, si le nom de famille n'est pas le même que celui de l'accusé ou n'est pas celui d'un membre de la famille immédiate, le simple fait de nommer l'accusé ne peut pas, à première vue, permettre d'identifier le plaignant. Bien sûr, les juges peuvent entendre d'autres témoins et dans certains cas, l'action peut se dérouler dans une petite ville où chacun sait de qui il s'agit. Dans ces cas-là, la presse peut accepter de ne pas identifier l'accusé.

Il reste toutefois que le libellé de cette clause qui ne fixe aucune limite non seulement donnera lieu à une interdiction de publier, mais empêchera également le public d'avoir accès aux actes judiciaires. Ce facteur peut être extrêmement important lorsque la presse essaye de couvrir une affaire, avant ou après l'audience, et qu'elle souhaite examiner ce qui s'est passé ou connaître les chefs d'accusation. Elle risque de s'apercevoir que les actes sont scellés conformément aux dispositions de ce nouvel alinéa. Il ne sera donc plus possible d'avoir accès à cette ordonnance puisque l'on n'aura pas accès au dossier. On ne pourra pas non plus avoir accès à la transcription, car elle ne sera pas expurgée, puisque les juges ne vont pas passer leur temps à barrer des mots ou des noms. Tout le dossier sera scellé. Il nous est déjà arrivé d'aller en cour pour dire que nous avions besoin de voir le dossier. Nous avons habituellement la chance de trouver quelqu'un qui était présent au tribunal et qui est disposé à faire un affidavit attestant ce qui s'est passé au tribunal. Sans cet affidavit, on ne peut avoir accès au dossier. Nous parlons également ici d'une vaste partie des médias qui n'a pas accès à cette information. Pouvez-vous imaginer la situation d'un journal d'une petite ville dont le budget est limité et qui se demanderait si cela occasionnerait des frais? Rien ne permettrait alors de contester l'ordonnance.

I have dealt briefly with the length of publication bans and have indicated that in my view, under this clause, they will last forever. Let me now deal briefly with the breadth of the orders. Is it necessary in all cases to have an order that goes so far as to ban the name of the witness or the complainant automatically? This clause states that it is always necessary to go that far. I think we would all agree that saying "always", particularly with regard to cases that involve complex human affairs, is folly, but that is what is being proposed.

There are two other practical aspects of this bill that we feel are important. There must be some provision for notice of an application for a publication ban because, under this clause, as soon as that order is made everything will be sealed and put away, and there is no way of getting at those orders. So we need some kind of mandatory notice so that someone can go forward from the point of view of the public and say, "I want to test the circumstances of this case." Someone might ask, "If it is a mandatory order, is there any purpose in contesting it?" I say that there is because we are concerned about the breadth of the order. For example, a witness may say, "I want a ban on the publication of my name because I am under 18, and I also want a ban on the publication of the name of the accused because such publication may tend to identify me." As soon as we get into an area where the witness wants a ban on publication of information that may tend to identify him or her, we are in the area of judges discretion and, therefore, it is my submission that the judge ought to hear both sides of the story. It may be that there is no justification for the ban, but the only way the judge can appreciate whether there is justification is through calling evidence and hearing submissions from those who are not in favour of the ban. However, no one of this view will be present. I can tell this committee from experience that traditionally the Crown takes no position on these publication ban requests. The defence regards such requests as advantageous because the more that is banned the better it is for the client, and if I were a criminal counsel I would feel the same way. After all, you are representing your client. There is no balance effect, and there is no way of getting before the provincial court judge or district court judge issuing the order unless there is some kind of notice of application.

Secondly, once these orders are made they are not published anywhere. No list is kept. There is no jurisdiction in Canada in which you can go to the local court house and say, "Would you please produce a file with all the publication bans that have been issued?" The ban remains with the file of the accused, which means that you cannot find it. First, you will not know about the ban. Second, even if you can find it, under this legislation the file will be sealed. So we will have all these bans occurring. We will not know anything about them and there will be no way of testing them. It is my submission that this provision flies directly in the face of our open-court system and our sense of justice. Publication bans generally should be covered in a separate section of the Criminal Code, as has been suggested by the Law Reform Commission of Canada. That separate section should include tests and procedures for giving

[Traduction]

Je vous ai parlé brièvement de la durée des ordonnances de non-publication et j'ai indiqué qu'à mon avis, ces interdictions sont, en vertu de cette clause, permanentes. Je souhaite maintenant parler de l'ampleur de ces ordonnances. Est-il nécessaire dans tous les cas de rendre une ordonnance qui interdise automatiquement la publication de l'identité du témoin ou du plaignant? D'après cette clause, il est toujours nécessaire d'aller aussi loin. Je pense que nous sommes tous d'avis que c'est pure folie que d'employer le mot «toujours», surtout en ce qui concerne des affaires humaines complexes; c'est pourtant ce qu'on propose.

Deux autres aspects pratiques de ce projet de loi nous semblent importants. Il faudrait prévoir un avis relatif à la demande d'ordonnance interdisant la publication; en effet, en vertu de cette clause, tous les documents sont scellés dès qu'une ordonnance est rendue et il n'est plus possible d'y avoir accès. Il faut donc prévoir un avis public pour que quiconque, au nom du public, puisse contester les circonstances entourant l'affaire en question. On pourrait répondre à cela que s'il s'agit d'une ordonnance automatique, il n'y a lieu de la contester. À mon sens oui. En effet, nous nous inquiétons de l'ampleur de cette ordonnance. Par exemple, un témoin pourrait demander que soit interdite la publication de son identité sous prétexte qu'il est âgé de moins de 18 ans et que soit également interdite la publication de l'identité de l'accusé, car cela pourrait l'identifier. Or nous entrons dans le domaine du pouvoir discrétionnaire des juges dès qu'un témoin demande que l'on interdise la publication de certaines informations qui pourraient découvrir son identité; par conséquent, je prétends que le juge devrait entendre les deux versions de l'affaire. Il se peut qu'une telle interdiction ne soit pas justifiée; il reste que le juge ne peut en décider qu'en écoutant les dépositions et les témoignages de ceux qui ne sont pas en faveur d'une interdiction. Et pourtant, cela ne se fera pas. Je peux dire aux membres du Comité que je sais par expérience que la Couronne ne prend jamais position en ce qui concerne ces demandes d'interdiction. La défense considère ces demandes avantageuses, puisque cela est à l'avantage du client. Si j'étais avocat au criminel, je partagerais ce point de vue puisqu'en fait nous représentons nos clients. Rien ne permet d'équilibrer les choses et il n'est pas possible de se présenter devant le juge provincial ou de district qui rend l'ordonnance à moins que la demande d'interdiction n'ait été annoncée.

Par ailleurs, une fois rendues, ces ordonnances ne sont publiées nulle part. Aucune liste n'est tenue. Il est impossible de se rendre dans un tribunal canadien et de demander le dossier de toutes les interdictions de publication. L'interdiction figure au dossier de l'accusé, ce qui veut dire qu'il est impossible de la retracer. Tout d'abord, on ne sait pas qu'il y a eu interdiction. Ensuite, même si on découvre qu'il y a eu interdiction, le dossier est scellé en vertu de cette loi. On ne sera donc pas au courant de ces interdictions et on ne pourra pas les contester. J'allègue que cette disposition bat en brèche la transparence de notre système judiciaire ainsi que notre sens de la justice. Les interdictions de publication devraient en général faire l'objet d'un article à part du Code criminel, comme l'a suggéré la Commission canadienne de réforme du droit. Cet article distinct devrait prévoir les critères et les

notice of an application for a publication ban and for registering such orders. Therefore, it is my submission that this proposed subsection be dealt with in a more complete way with other publication bans.

Now, let me anticipate the question: "If you want notice of an impending application and of the fact that the order has been made, how will all that work?" My suggestion is that it does not work at all well right now and that this provision does not address the problem. As a result of this provision two new things will happen. First, we are extending the number of offences for which one can obtain automatic publication bans and, secondly, we are sealing the court record, which means that you cannot get at it. We already have a difficult time getting enough information to mount a challenge to a publication ban, but this provision will make it almost impossible and tremendously expensive. Of course, if there is no practical way of challenging these bans, then they will not be challenged, which means we will have a system where bans are made automatically without a means of testing them.

Senator Lewis: Clause 1 of the bill says that subsections 442(3) and (3.1) are repealed. What were the original provisions?

Mr. Jacobsen: The original provisions referred back to old section 246(4) which dealt with incest, gross indecency, sexual assault, sexual assault with a weapon, threats to a third party, causing bodily harm and aggrevated sexual assault.

Senator Lewis: And those provisions have been expanded by this clause?

Mr. Jacobsen: They have been greatly expanded. We now have provision for sexual offences with persons under 14, and I do not think anyone has any quarrel with that provision. It was there before, but in a different section, and they are merely amalgamating it here. Another example is incest. Incidentally, incest is one of those cases where bans are automatic because, obviously, you can identify the complainant. Other charges included under this new provision are seduction of females on vessels, buggery or bestiality.

Senator Lewis: Was the former subsection (3), which gives the judge authority to make the ban, worded in the same way as the proposed new subsection (3)?

Mr. Jacobsen: No, it was not worded in the same way. Formerly, it was stated that information that could disclose the identity of the witness would not be published. It now says, "... in any document..." The former wording had the effect of saying that it could not be published in a newspaper. It will now state, "... or broadcast in any way." The concern is that some people started playing games over what was meant by "newspaper." It is my submission that we can cover that with some extra wording or we can specifically exempt court records from this subsection.

[Traduction]

modalités des demandes d'interdiction de publication, ainsi que l'inscription dans un registre de telles ordonnances. J'allègue donc que ce paragraphe proposé soit étudié de façon plus complète parallèlement à d'autres interdictions de publication.

Vous n'allez pas manquer de me poser la question suivante: «Vous voulez être averti qu'une demande a été faite et que l'ordonnance a été rendue; comment tout cela va-t-il fonctionner?» Je répondrai que rien ne fonctionne très bien à l'heure actuelle et que cette disposition ne règle pas le problème. Cette disposition va entraîner deux choses. Tout d'abord, nous élargissons le nombre des infractions permettant d'obtenir l'interdiction automatique de publication, et ensuite, nous scellons les actes de la Cour si bien que personne ne peut plus y avoir accès. Nous avons déjà de la difficulté à réunir suffisamment de renseignements pour contester une interdiction de publier; cette disposition rendra une pareille tentative presque impossible et très coûteuse. Naturellement, s'il n'existe aucun moyen pratique de contester ces ordonnances, elles ne le seront pas, ce qui signifie que nous aurons un système où des ordonnances seront rendues automatiquement et ne prévoyant aucun moyen de les contester.

Le sénateur Lewis: L'article 1 du projet de loi dit que les paragraphes 442(3) et (3.1) sont abrogés. Quelles dispositions sont ainsi abrogées?

M. Jacobsen: Les dispositions abrogées renvoyaient à l'ancien paragraphe 246(4) qui traitait de l'inceste, de la grossière indécence, d'agression sexuelle, d'agression sexuelle armée, de menaces à une tierce personne ou d'infliction de lésions corporelles et d'agression sexuelle grave.

Le sénateur Lewis: Et le nouvel article étend la portée de ces dispositions?

M. Jacobsen: Oui, de beaucoup. Nous avons maintenant une disposition relative aux agressions sexuelles contre des personnes de moins de 14 ans, et ne ne pense pas qu'elle soit contestée par qui que ce soit. Ces dispositions existaient déjà, mais dans un article différent; elles n'ont qu'été regroupées. Un autre exemple est l'inceste. Soit dit en passant, l'inceste est l'un des cas où l'interdiction de publier est automatiquement parce que, de toute évidence, l'identité du plaignant pourrait être divulguée. Les autres accusations visées par cette nouvelle disposition sont la séduction des femmes sur des navires, la pédérastie ou la bestialité.

Le sénateur Lewis: L'ancien paragraphe (3), qui autorisait un juge à rendre une ordonnance, était-il formulé de la même manière que le nouveau paragraphe 3?

M. Jacobsen: Non, il ne l'était pas. Dans l'ancienne version anglaise, il était dit que tout renseignement qui pourrait permettre d'identifier un témoin ne serait pas publié. La nouvelle version anglaise dit «dans tout document». L'ancienne version anglaise revenait à dire que ces renseignements ne pouvaient être publiés dans un journal. La nouvelle version anglaise dit «... or broadcast in any way». On craignait que certaines personnes ne jouent sur les mots et ne donnent des interprétations différentes du mot «journal». À mon avis, nous pouvons éviter cela avec quelques mots de plus, ou nous

Senator Lewis: Court records are public; is that correct?

Mr. Jacobsen: Yes.

Senator Flynn: Have you looked at the French text?

Mr. Jacobsen: My understanding of the French text is that it has the same effect.

Senator Flynn: There is no reference to "any document." It would be translated to read, "... published or broadcast in any way." The word, "document" is not included. It seems to me that your problem does not exist in the French text.

Mr. Jacobsen: From what you are saying, I think you are absolutely correct. I like the French text, Madam Chairman.

The Chairman: We will make a note of that.

Senator Lewis: Under this section the judge may make an order. Are there some other provisions to indicate how he can come to a certain conclusion?

Mr. Jacobsen: Do you mean the criteria he uses in his discretion?

Senator Lewis: Yes.

Mr. Jacobsen: There is nothing in here other than the fact that we are trying to ensure that the identity of the complainant or witness is not made public.

Senator Lewis: Are there any guidelines in the code now?

Mr. Jacobsen: There are no guidelines set out in the code which constitute a shopping list. We have been finding that the courts have been carving out tests and they have established certain things that judges ought to consider. They always say, "among other things" because they do not want to limit themselves to an unusual circumstance.

Certainly, under the Charter, in order to justify an infringement of section 2(b), which deals with freedom of the press and access of the public to the courts, we do need some kind of rational criteria. I do not suggest that they require to be codified but, when the judges are making their decisions, they are required to give their reasons for the decision and their decisions will be challenged if it appears that they are not logical. The superior courts will be looking at the rationale.

I think that is a satisfactory system so long as there is some way of getting at the decisions. Under this formulation, in my submission, there is no way of getting at that.

The senator's observation is useful because it indicates that not only are there no criteria for a judge to use but, to make matters worse, there is no way of having anyone review whether, in fact, those criteria existed in the case or any rational criteria existed in a case.

The provincial court judges in Ontario have extremely long lists and sometimes, particularly late in the afternoon, they tend to hear the submission of two or three very learned [Traduction]

pourrions précisément exempter les archives judiciaires de l'application de ce paragraphe.

Le sénateur Lewis: Les archives judiciaires sont publiques n'est-ce pas?

M. Jacobsen: Oui.

Le sénateur Flynn: Avez-vous examiné la version française?

M. Jacobsen: À mon avis, la version française a le même effet.

Le sénateur Flynn: On n'y dit pas comme dans la version anglaise «dans tout document». La traduction se lit comme suit: «une ordonnance interdisant de publier ou de diffuser de quelque façon que ce soit».... Le mot «document» n'y figure pas. Il semble que ce problème n'existe pas dans la version française.

M. Jacobsen: D'après ce que vous dites, vous avez tout à fait raison. J'aime bien la version française, madame la présidente.

La présidente: Nous en prendrons bonne note.

Le sénateur Lewis: En vertu de cet article, le juge peut rendre une ordonnance. Y a-t-il d'autres dispositions lui indiquant de quelle manière arriver à une certaine conclusion?

M. Jacobsen: Voulez-vous parler des critères qu'il peut utiliser?

Le sénateur Lewis: Oui.

M. Jacobsen: Il n'y a rien d'autre que le fait que nous essayons de nous assurer que l'identité du plaignant ou du témoin ne sera pas divulgué.

Le sénateur Lewis: Actuellement, y a-t-il dans le code des lignes directrices?

M. Jacobsen: Il n'y a dans le code aucune ligne directrice qui pourrait constituer un ensemble de critères. Nous avons constaté que les tribunaux ont eux mêmes établis des critères que les juges doivent prendre en considération. Ils déclarent toujours «entre autres choses», parce qu'ils ne veulent pas être limités par des circonstances exceptionnelles.

Étant donné la Charte, et afin de justifier une atteinte à l'article 2b qui traite de la liberté de la presse et de l'accès de la population aux tribunaux, nous avons certainement besoin d'un critère quelconque. Je ne veux pas dire qu'il faudrait que des critères figurent dans le Code, mais, lorsque les juges rendent leurs décisions, ils doivent en donner les raisons et leurs décisions seront contestées si elles ne semblent pas logiques. Les tribunaux supérieurs examineront les raisons des décisions rendues.

Je pense qu'il s'agit d'un système satisfaisant aussi longtemps qu'il existe un moyen de contester les décisions. A mon avis, la formulation actuelle ne le permet pas.

L'observation du sénateur est utile parce qu'elle montre que non seulement un juge ne peut se fonder sur aucun critère, mais, ce qui est pire, il n'existe aucun moyen pour qui que ce soit d'examiner si, en fait, ces critères étaient présents dans une cause ou s'il y avait un motif rationnel quelconque.

Les juges des cours provinciales de l'Ontario ont des listes extrêmement longues de critères, et parfois, en particulier très tard dans l'après-midi, ils écoutent les exposés de deux ou trois

defence counsel with the Crown taking no position. What we are trying to do by challenging this more and more is to make the judge think that if he makes a certain decision it is likely to be reviewed.

The lack of criteria causes a problem because there is not even a checklist for defence counsel to satisfy the judge on certain criteria. What we can do is produce an opportunity to review decisions to ensure that there is some rational basis for a decision.

Senator Lewis: Under subsection (3.1)(a) the obligation is on the judge, at the first opportunity, to inform any witness of his right to make an application. That is, of course, subject to practical considerations. Am I correct in thinking that a trial could have been going on for several days and a witness could appear, at which time, the judge, presumably, would inform him of his right to make the application, and the application might be for a ban on the name of the accused or the complainant, is that conceivable?

Mr. Jacobsen: That is conceivable, yes.

Senator Lewis: At this stage the trial may have been going on for several days and names may already have been printed, is that so?

Mr. Jacobsen: Yes.

Senator Lewis: There may be a practical solution to that because the witness normally does not appear at a trial before he is called.

Mr. Jacobsen: It certainly does happen. I would refer to the Kirby-Inwood trial where we saw precisely that. I think that the degree here is that you cannot give notice if you do not know someone is in attendance. I do not know if there is any alternative other than to say that as soon as the judge can give that notice he ought to do so.

Senator Nurgitz: To whom would he give that notice?

Mr. Jacobsen: Paragraph (a) says that the judge shall give notice to the witness. He can tell the witness that he has a right to ask for a ban. You may have a witness who is under the age of 18 who may not even be represented by counsel. That witness may not know what to do. If it were a witness for the prosecution, I would expect the Crown to ask for the ban. On the other hand, the Crown may not be representing that person but may feel an obligation to him. Where the witness falls under these sections, I expect the Crown will tend to advise him to ask for the ban. In the case of a defence witness, you can be sure it will be asked for.

Senator Nurgitz: There seems to be a lot of uncertainty in this area. Perhaps the judge should have a mandatory power to do this. Would that not protect the witness? Is that not the best protection for the witness?

Mr. Jacobsen: The judge has the discretion to do it. I have no problem with the judge having that discretion.

I may not have been clear, but what I was intending to say earlier was that the judge should have the discretion to do it,

[Traduction]

avocats de la défense très expérimentés, sans que la Couronne prenne position. En contestant davantage, nous tentons de montrer à un juge que, s'il prend une certaine décision, elle serait vraisemblablement réexaminée.

L'absence de critères pose un autre type de difficulté, à savoir que l'avocat de la défense ne dispose d'aucun moyen lui permettant de vérifier s'il peut répondre aux exigences d'un juge. Nous ne pouvons que lui fournir l'occasion de réexaminer ses décisions afin de nous assurer qu'elles ont un certain fondement rationnel.

Le sénateur Lewis: En vertu de l'alinéa (3.1)a, c'est au juge qu'il incombe, dès que possible, d'informer un témoin de son droit de présenter une demande. Cette obligation est naturellement assujettie à des conditions d'ordre pratique. Se pourrait-il que, pendant, un procès qui se déroule depuis déjà plusieurs jours, un témoin se présente et, à ce moment-là, le juge l'informe de son droit de demander une ordonnance d'interdiction de publier le nom de l'accusé ou du plaignant; est-ce possible?

M. Jacobsen: Oui, c'est possible.

Le sénateur Lewis: À ce moment-là, comme le procès pourrait se dérouler depuis déjà plusieurs jours, les noms pourraient-ils déjà avoir été publiés?

M. Jacobsen: Oui.

Le sénateur Lewis: On pourrait trouver une solution à cette situation parce que le témoin, habituellement, ne comparaît pas avant d'avoir été convoqué.

M. Jacobsen: Mais ça arrive. Je pourrais vous citer le procès Kirby-Inwood, où cette situation s'est justement produite. On ne peut naturellement aviser quelqu'un quand on ne sait pas s'il va comparaître. Je ne vois pas d'autre solution que de demander au juge de donner cet avis aussitôt qu'il peut le faire.

Le sénateur Nurgitz: Qui le juge doit-il aviser?

M. Jacobsen: Le paragraphe (a) dit que le juge est tenu d'aviser le plaignant ou les témoins de leur droit de demander une ordonnance. Il se peut qu'un témoin âgé de moins de 18 ans ne soit même pas représenté par un avocat. Ce témoin pourrait bien ne pas savoir que faire. S'il s'agissait d'un témoin de la Couronne, je suppose que la Couronne demanderait l'ordonnance. D'autre part, la Couronne pourrait ne pas représenter cette personne mais se sentir obligée envers elle. Lorsque le témoin est visé par ces articles, je suppose que la Couronne lui conseillera de demander cette ordonnance. Dans le cas d'un témoin de la défense, vous pouvez être certain que l'ordonnance sera demandée.

Le sénateur Nurgitz: Ce domaine semble empreint d'incertitude. Le juge devrait peut-être être tenu de le faire. Ne s'agirait-il pas de la meilleure façon de protéger le témoin?

M. Jacobsen: Cette décision est laissée à la discrétion du juge et je ne m'en inquiète pas.

Je n'ai peut-être pas été suffisamment clair. J'ai essayé de dire que le juge devrait avoir la possibilité de le faire mais qu'il

but he ought not to be forced to do it simply because a request is made.

The Chairman: I think that is the point that our witnesses made the other day.

Senator Spivak: I was not clear as to the reasons you gave to Senator Nurgitz when he said, "But what is the down side? What is the bad part of extending the ban?" I think that is what it was about, extending the ban to loan-sharking and extortion

The Chairman: Senator Spivak, that is another area. Let us wait for that, if you do not mind.

Senator Spivak: Then I have no question to ask.

The Chairman: I will put you on the list. Before we get too far away from Senator Flynn's intervention regarding the French and English versions, it has been brought to my attention, Mr. Jacobsen, that the present sections that are being amended contain precisely the same words in both English and French, including "shall not be published in any document." That is the phrase to which you took exception. That is in the present law. What is the present practice? Does that ban presently extend to all court documents?

Mr. Jacobsen: The ban does frequently extend to court documents, yes.

The Chairman: The point is that it is not changing the present law, so far as that wording is concerned, in either the English or French versions.

Senator Flynn: That is what I was asking. I thought the witness had said something else.

The Chairman: I am getting further advice here. The change is in the present version of the bill have only been in effect since we dealt with C-15 and it was passed. So perhaps it has not been tested that much in court. I do not know.

Mr. Jacobsen: My understanding of where we have seen "any document" in other legislation is that it has been interpreted to mean any document, including court documents.

The Chairman: All right.

Mr. Jacobsen: One of the purposes of using the words "published in any document" is that there were games being played, if you like, with what was meant by "a newspaper" and how far that extended. What about other types of publications? It is my submission that we ought to exempt court documents at the very least. Perhaps a better way of dealing with that problem would be to redefine what we mean by "newspaper"—to put the word "newspaper" in there. Basically, what we are concerned about is publication that is widely disseminated to the public. We want to preserve the right of individuals to go and look at the court record, so long as they do not publish it throughout the community.

Senator Fairbairn: In your comments you have dealt with sexual offences, and our committee was seized of this, in terms

[Traduction]

ne devrait pas y être tenu du seul fait qu'une demande est présentée.

La présidente: Je pense que nos autres témoins, l'autre jour, ont présenté la même argument.

Le sénateur Spivak: Je n'ai pas très bien compris les raisons que vous avez données au sénateur Nurgitz lorsqu'il a demandé quels pouvaient être les inconvénients d'étendre la portée de l'interdiction. Je pense qu'il s'agissait d'étendre la portée de l'interdiction aux prêts usuraires et à l'extorsion.

La présidente: Sénatrice Spivak, il s'agit d'un autre domaine. Attendons d'en arriver là, si vous le voulez bien.

Le sénateur Spivak: Je n'ai pas de question en ce cas.

La présidente: Je mettrai votre nom sur la liste. Avant de trop nous éloigner de l'intervention du sénateur Flynn concernant les versions française et anglaise, on vient tout juste de me faire remarquer, monsieur Jacobsen, que les articles qui sont amendés contiennent précisément les mêmes mots en anglais et en français, c'est-à-dire «interdisant de publier, de quelque façon que ce soit». Ce sont les mots sur lesquels vous trouviez à redire. Ils figurent dans la loi actuelle. Que se passe-t-il actuellement? Est-ce que cette interdiction s'étend actuellement à toutes les archives judiciaires?

M. Jacobsen: Oui, l'interdiction s'étend fréquemment aux archives judiciaires.

La présidente: Donc, la loi actuelle n'est pas modifiée pour ce qui est de la formulation en question, tant dans les versions française qu'anglaise.

Le sénateur Flynn: C'est précisément ce que je demandais. Je pensais que le témoin avait dit autre chose.

La présidente: On vient de me signaler autre chose. Les articles qu'on propose de modifier ne sont en vigueur que depuis que nous avons adopté le projet de loi C-15. On n'a peut-être pas eu souvent l'occasion de les mettre à l'épreuve devant les tribunaux. Je ne sais pas.

M. Jacobsen: J'ai cru comprendre que l'expression «tout document» dans la version anglaise de l'autre mesure législative a été interprétée comme voulant dire tout document, y compris les archives judiciaires.

La présidente: Très bien.

M. Jacobsen: Si l'on a utilisé les mots «tout document» dans la version anglaise ou «interdisant de publier ou de diffuser de quelque façon que ce soit» dans la version française, c'est qu'on a joué sur les mots en ce qui concerne «un journal», ce que signifiait le mot «journal», et l'étendue de la portée des mots en question. Qu'en est-il des autres types de publications? À mon avis, il faut à tout le moins que les archives judiciaires soient exclues. Peut-être qu'un meilleur moyen de le faire consisterait à redéfinir ce que nous entendons par «journal», et inclure ce mot dans la disposition. Au fond, ce qui nous inquiète, c'est une publication largement diffusée dans la population. Nous désirons conserver aux gens le droit d'examiner les archives judiciaires, du moment qu'elles ne sont pas publiées dans la collectivité.

Le sénateur Fairbairn: Dans vos observations, vous avez parlé d'agressions sexuelles. Notre comité a été saisi de cette

of publication bans, when we were working on the amendments concerning child abuse. Could you take us through your thoughts on those other two areas which the bill has been broadened to include, namely, extortion and loan-sharking? It is perhaps easier for some of us to understand publication bans in regard to sexual offences than for these other two.

Mr. Jacobsen: My understanding of the rationale is that there is concern that victims of loan-sharking and extortion will be hesitant about coming forward because they will either look like such fools or they will show that they have left themselves open to loan-sharking or extortion. The theory is that if you are being extorted there must be something that you do not want to get out and, therefore, you are not going to bring the matter forward.

There is certainly a good argument to support that, but it ought not to be a mandatory situation. Surely, we can trust a judge to listen to the reasons why there should be a publication ban and then to say, "In these circumstances, there ought to be a publication ban."

One can see many situations with respect to other criminal offences where a victim was foolish or where matters that you want to kept secret may become public knowledge. Someone may not want it known that they had their Rembrandt taken the other day because it will come out in testimony that they have a basement full of valuable paintings.

The concern is that it is a slippery slope, that once you get into loan-sharking and extortion, then why not robbery as well? Certainly there are circumstances where robberies are embarrassing to people who have acted in an irresponsible manner. Someone who is found in a bawdy house, for example, may have been robbed there. Should we say, in that particular circumstance, that we should ban publication because they do not want it known that they were found in a bawdy house when they were robbed? That is all going to come out in evidence at the trial, the circumstances of where they were robbed and how it occurred.

It is my submission that, while our society has recognized that intimate sexual details are of such power and importance that they will, in fact, prohibit from coming forward people who have been victims in certain cases, that that ought to be in the list of offences where a judge can order a ban on publication—not "must", but "" order. With these other offences, one wonders, really, what the distinction is.

I read in evidence of, I believe, Mr. Préfontaine, where he said that one of the concerns was that they had not been getting charges laid under the loan-sharking section, that if there were a ban on publication, there would be more charges. It is my submission that if we are going to talk about the abrogation of a right enshrined in the Charter, then assisting to get the numbers up in a particular area—and I do not mean to be facetious but that is what I referred from his testimony—is not a good enough reason to include the offence in section 442.

[Traduction]

question, pour ce qui est des interdictions de publier, lorsque nous avons étudié les modifications proposées concernant les agressions contre les enfants. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de ces deux autres domaines, l'extorsion et les prêts usuraires, pour lesquels on a élargi la portée du projet de loi? Certains parmi nous comprennent peut-être plus facilement la raison d'être des interdictions en ce qui concerne les infractions sexuelles qu'en ce qui concerne ces deux infractions

M. Jacobsen: À mon avis, on craignait que les victimes de prêts usuraires et d'extorsion n'hésitent à se manifester de crainte de paraître stupides. L'hypothèse est la suivante: si on vous a extorqué de l'argent, il doit exister quelque chose que vous ne voulez pas révéler et, par conséquent, vous n'en parlerez pas ouvertement.

L'argument est cetainement valable, mais il ne faudrait pas que l'interdiction soit obligatoire. Assurément, avant de rendre une décision, nous pouvons supposer vraisemblablement qu'un juge examinera les motifs invoqués.

Il peut exister une foule d'autres situations dans lesquelles la victime d'un acte criminel a été stupide ou bien des faits que la victime préférerait tenir secrets pourraient être révelés. Par exemple, quelque'un pourrait préférer qu'on ne sache pas que ses Rembrandt ont récemment été volés parce que, s'il témoigne, on saura que son sous-sol est rempli de tableaux de grande valeur.

Nous craignons qu'il ne s'agisse d'une tendance dangereuse; si cette disposition s'étend aux prêts usuraires et à l'extorsion, pourquoi pas au vol également? Il existe cetainement des circonstances dans lesquelles les victimes de vols ont agi de manière irresponsable et pourraient être gênées d'en parler. Par exemple, quelqu'un qui a été volé dans une maison de débauche; devrions-nous dire que, dans cette circonstance particulière, il faudrait interdire que son nom soit publié parce que cette personne n'aimerait pas qu'on sache qu'elle a été volée dans une maison de débauche? Au cours d'un procès, tous ces faits seront connus au grand jour.

À mon avis, on a reconnu que, dans notre société, les détails d'ordre sexuel sont si intimes, qu'ils revêtent pour les gens une telle importance que les victimes hésiteraient à porter plainte; il s'agit pour cette raison d'un type d'infraction pour lequel un juge doit pouvoir rendre une ordonnance, sans y être tenu. Pour ce qui est des autres infractions, on se demande vraiment où tracer la ligne.

Si je me rappelle bien, c'est dans le mémoire de M. Préfontaine que j'ai lu que le nombre des accusations portées dans les cas de prêts usuraires était très bas et qu'il y en aurait davantage si le nom des victimes n'était pas publié. À mon avis, on supprimerait ainsi un droit garanti dans la Charte, et le seul fait de vouloir augmenter le nombre des accusations dans un certain domaine—et je ne plaisante pas, c'est ce que ce témoignage m'a laissé entendre—ne constitue pas une raison suffisante pour inclure cette infraction dans l'article 442.

Secondly, I should say something about witnesses. I have dealt so far with only the complainant, but now we have this tremendous sensitivity with respect to witnesses to loan-sharking and extortion. They can ask that their names not be published. That, to me, is the same as a witness to a robbery or to any other offence. What is the great fear that we have about witnesses to loan-sharking or extortion having their names published? Surely, we get ourselves into an area where the next step has to be applying this, in certain circumstances to witnesses to robbery or any other criminal offence.

Senator Fairbairn: You have mentioned the possibility of embarrassment when, these judgments are made. Presumably, in a case of loan-sharking and extortion, there might be the other element of threat to physical safety involved. Is that something which judges currently have the discretionary power to deal with?

Mr. Jacobsen: Judges have dealt with it, certainly with respect to two situations where there is physical safety at stake. One situation is that of police informers. That arose basically out of the common law interpretation of the judge's ability to control his own process in the interests of justice. The second situation relates to prisoners testifying against other prisoners. We all know what happens to them when they get back into the prison. There have been orders made preserving the identity of the witnesses on those occasions. So judges have a discretionary right where it is absolutely essential, and the courts have upheld that.

Frankly, I can tell you that the press has not been concerned about those witnesses because it was so clear that it was necessary to protect the names of the witnesses on those occasions.

So we do see some circumstances where that occurs, but what we are concerned about here is the mandatory aspect of this that is invoked; and secondly, I come back to the question of witnesses. Surely we can see situations where it is inappropriate for witnesses to request the protection.

Senator Cogger: Madam Chairman, I do not have any questions to ask Mr. Jacobsen since they have already been raised; I simply want to thank Mr. Jacobsen for his exposé which, as far as I am concerned, was very informative. I think he has convinced me.

I was uneasy with this mandatory ban. I think I agree with you that the judge should have a discretion. As I listened to the answers you gave to the various questions that were posed, I realized the reason why I do not like that, particularly in the case of loan-sharking. What we are about to do basically is write into the law the kinds of deals that the police and Crown make with informers. This has nothing to do with the right to a fair trial.

I believe I raised this question with Mr. Préfontaine, and I believe he was the one who said: "If we had that, maybe they would come out in droves"; but I do not think it is proper that the law should make a blanket deal with any informer for any

[Traduction]

Deuxièmement, je voudrais dire un mot au sujet des témoins. Je n'ai parlé jusqu'à maintenant que du plaignant, mais, maintenant, nous manifestons extrêmement de délicatesse envers les témoins dans les cas de prêts usuraires et d'extorsion, lesquels peuvent demander que leurs noms ne soient pas publiés. Je ne vois pas de différence entre ces témoins et ceux qui comparaissent dans des causes de vol ou dans toute autre cause. Pourquoi cette crainte en ce qui concerne les témoins victimes de prêts usuraires ou d'extorsion? À mon avis, nous nous engageons sur une pente où la prochaine étape consistera, dans certaines circonstances, à interdire la publication du nom des témoins de vol ou de toute autre infraction.

Le sénateur Fairbairn: Vous avez fait allusion à la possibilité que des gens soient mis dans l'embarras par des jugements de ce genre. Vraisemblablement, dans les cas de prêts usuaires et d'extorsion, il y a un autre élément, celuli des menaces à la sécurité des personnes concernées. S'agit-il d'un aspect qui est actuellement laissé à la discrétion du juge?

M. Jacobsen: Les juges en ont certainement tenu compte dans deux cas particuliers où la sécurité d'une personne est menace. L'une de ces situations est celle des indicateurs qui fournissent des renseignements à la police. Dans ce cas, il s'agit d'une interprétation de la «common law» et de la capacité du juge de d'orienter sa propre procédure dans l'intérêt de la justice. La deuxième situation a trait aux prisonniers qui témoignent contre d'autres prisonniers. Nous savons tous ce qui leur arrive lorsqu'ils retournent en prison. Des ordonnances ont été rendues pour protéger l'identité des témoins dans ces cas. Les juges peuvent donc exercer ce droit lorsqu'il s'avère nécessaire de le faire, et les tribunaux l'ont confirmé.

Je peux vous dire en toute franchise que la presse ne s'est aucunement préoccupée de ces témoins parce qu'il était tellement evident qu'il fallait protéger leur identité dans ces cas.

Il existe donc des circonstances où une telle chose se produit. Toutefois, ce qui nous inquiète dans ce cas-ci, c'est le caractère obligatoire de cette interdiction, ce qui nous ramène à la question des témoins. Il existe assurément des situations où les témoins n'ont aucune raison de demander une telle protection.

Le sénateur Cogger: Madame la présidente, je n'ai pas de questions à poser à M. Jacobsen puisqu'elles ont déjà été soulevées. Je voudrais tout simplement le remercier pour son exposé, que j'ai trouvé très instructif. Je crois qu'il m'a convaincu.

Cette question d'interdiction obligatoire me tracassait. Je suis d'accord avec vous que le juge devrait avoir un pouvoir discrétionnaire à cet égard. C'est en écoutant les réponses que vous avez données aux diverses questions qu'on vous a posées que j'ai compris pourquoi j'en avais contre cette disposition, notamment dans le cas des prêts usuraires. Nous sommes sur le point de consacrer dans la loi le genre d'ententes que la police et la Couronne concluent avec les délateurs. Cela n'a rien à voir avec le droit à un procès équitable.

J'ai abordé cette question avec M. Préfontaine et il me semble que c'est lui qui a dit que si ce privilège était accordé aux témoins, ils viendraient peut-être témoigner en foule. Mais je ne crois pas que la loi devrait accorder ce traitement sans dis-

kind of offence. Let the judge decide on the particular circumstances, and if it is justified, I have confidence in the judges making the right decision.

Your exposé has been very helpful and has clarified certain things in my mind.

Mr. Jacobsen: Thank you, Senator Cogger. I think your point is absolutely correct. It is not the place of the law, although it may be the place of the judge in certain circumstances, to make these kinds of orders.

Senator Doyle: Mr. Jacobsen, I find myself considering certain parallels here. This advice of the Crown that we should protect the identity of witnesses in certain kinds of cases comes at a time when Crown attorneys and other officials of the courts seem to be more determined than ever to force the disclosure of sources of information.

Here we have, on the one hand, Crown attorneys trying to force the disclosure of information, and, on the other, trying to protect the source of information, or to obscure. I want to deal with the question of obscurity. If this law were in effect and a group of witnesses in a particular case were allowed to remain in no way identified, in what way could the public judge the importance of those witnesses?

We run into a similar situation on the Hill when someone reports, "An informed source said so and so". We have it when we hear, "A well-placed source said so and so". But how well-placed was he? Did he really have something to say and not just what the butler saw? We do not know and we have no way of judging the critic who says: "They are all rotten." He may be right, but we do not know who he is.

It has been argued that we should say that whole classes of people should not be identified. I worry about that. I ask you if that is a dimension of the problem that concerns you.

Mr. Jacobsen: That does concern me very much, although it brings to mind a point that I admit I had not thought about.

Let us deal with reluctant witnesses—and there are many witnesses who are reluctant to come forward. The Crown will have the power to say, "All I have to do is ask that your name not being released or any fact that would identify your name be released", and the judge must follow that. Clause 1(3.1) states:

The presiding judge or justice shall——And subparagraph (b) states:

on application made by the complainant, the prosecutor or any such witness, make an order under that subsection.

We know that Crown attorneys have as much trouble getting witnesses as anyone else—sometimes more so. Now they can offer an extra incentive. They would be irresponsible Crown attorneys if they did not offer that incentive, because it is important to them to get the evidence before the judge and to get a conviction. Secondary to them is the whole process about openness. I understand that, and that makes sense, but I

[Traduction]

tinction aux délateurs, pour n'importe quelle infraction. Il revient au juge de décider des circonstances dans lesquelles cela devrait se faire. Si la demande est justifiée, les juges prendront la décision qu'il convient de prendre.

Votre exposé a été très utile et m'a aidé à comprendre certains points.

M. Jacobsen: Merci, sénateur Cogger. Je crois que vous avez tout à fait raison. Ce n'est pas la loi mais plutôt le juge, dans certaines circonstances, qui doit rendre ces ordonnances.

Le sénateur Doyle: Monsieur Jacobsen, je ne peux m'empêcher de faire certains parallèles. La Couronne propose que l'on protège l'identité des témoins dans certains cas alors que, au même moment, les procureurs de la Couronne et d'autres membres des tribunaux semblent être plus déterminés que jamais à faire en sorte que les sources d'information soient dévoilées.

Nous avons les procureurs de la Couronne qui essaient, d'une part, d'obtenir des renseignements et, d'autre part, de protéger la source d'information. Je voudrais vous parler de cette question. Si ce projet de loi entrait en vigueur et que l'identité d'un groupe de témoins dans un cas précis était protégée, comment le public pourrait-il juger de l'importance de ces témoins?

Nous nous trouvons dans la même situation sur la Colline lorsque quelqu'un dit: «Nous avons appris, de source sûre que etc. etc.». Ou encore, «Une source bien placée a dit telle et telle chose». Dans quelle mesure cette source était-elle bien placée pour faire de telles déclarations? Avait-elle vraiment quelque chose à dire on ne faisait-elle que colporter des rumeurs? Nous ne savons pas et nous n'avons aucun moyen de juger la personne qui dit: «Ce sont tous des salauds.» Elle a peut-être raison, mais nous ne connaissons pas son identité.

Certains prétendent qu'il faudrait protéger l'identité de catégories entières de personnes. Cela m'inquiète. Je voudrais savoir s'il s'agit là d'un aspect qui vous inquiète aussi.

M. Jacobsen: Cela m'inquiète beaucoup, bien que, en toute honnêteté, je n'y avais pas pensé.

Prenons l'exemple des témoins qui sont peu disposés à parler. Il y en a beaucoup. La Couronne aura le pouvoir de dire: «Il suffit que je demande que vote nom ou que tout renseignement qui pourrait dévoiler votre identité ne soit pas publié; le juge doit accéder à ma demande.» Le paragraphe 1(3.1) dispose que:

Le juge ou le juge de paix est tenu: Et l'alinéa (b) précise:

de rendre une ordonnance en vertu de ce paragraphe si le plaignant, le poursuivant ou l'un de ces témoins le lui demande.

Nous savons que les procureurs de la Couronne ont autant de difficulté que les autres, et parfois plus, à convaincre les témoins de faire une déposition. Ils peuvent maintenant leur offrir un encouragement supplémentaire. Ils feraient preuve d'irresponsabilité s'ils ne leur offraient pas cet encouragement, parce qu'il est important pour eux de soumettre des preuves aux juges et d'obtenir une condamnation. Pour eux, la question

think the job of legislators is to ensure that that kind of abuse is not invited. In fact, you are thrusting that upon the Crown, which then leads to the problem you mentioned, in that we will have all kinds of witnesses who will say, "I am not going to testify because I know that you can get me this protection. If you get me that protection, I will testify."

Witnesses would not say that today, but they will say that when this bill is passed, and then we will have reports along the lines of "three witnesses were heard" and not much more, because that might identify them. They may not be able to say what the informed source said. It would be like reading a news report that says, "Three other informed sources said this", and then, in response, the Prime Minister said such and such. The story does not exist. It causes a kind of hole in the information that is not justified, and ultimately will mean that the news outlets may be very tempted to say: "Well, if we cannot report what all of the witnesses have said, there is no point reporting the trial. We cannot do the story".

The Chairman: Again, Mr. Jacobsen, the mandatory aspect to which you are referring applies only to witnesses under 18 and complainants.

Mr. Jacobsen: The application, if it is made by a witness under the age of 18, is mandatory. What I am referring to are situations where the Crown goes to a witness and says, "I need you to testify. I think you can say this, this and this, and will you say it?" Then the witness will say: "Well, my memory is not very good." We get this all the time.

The Crown then says: "If one of your concerns is the fact that your name will be in the press, I can avoid that." Then the witness will say: "My memory might be better if I knew that was not going to happen." Then the Crown will say: "I have a way of guaranteeing that, because it is mandatory—-"

Senator Flynn: It is mandatory only if the witness is under 18.

Mr. Jacobsen: If the Crown makes the application, the witness need not be under 18, according to my reading of the bill.

Senator Cogger: If he is under 18 the judge must inform him of his rights, and the application is made and the judge automatically—-

Senator Flynn: If it is the complainant or a witness under the age of 18, but not any other witness.

 $\mathbf{Mr.}$ Jacobsen: My point is that if the prosecutor asks for it—

The Chairman: Senator Flynn, look under subsection (b).

Senator Flynn: It has to be a witness under 18 or the complainant.

Mr. Jacobsen: If either a witness under 18 or a complainant requests it, it must occur. The other person that can request it is the prosecutor.

[Traduction]

de la transparence est secondaire, et je comprends cela. Toutefois, les législateurs doivent s'assurer que ce genre d'abus n'ait pas lieu. En fait, vous confiez cette responsabilité à la Couronne, ce qui nous amène au problème que vous avez soulevé, à savoir que nous aurons toutes sortes de témoins qui diront: «Je ne témoignerai pas parce que je sais que vous pouvez m'obtenir cette protection. Si vous me l'obtenez, je témoignerai.»

Les témoins ne diraient pas cela aujourd'hui mais ils le diront lorsque le projet de loi sera adopté. On verra ensuite des reportages du genre «trois témoins ont fait une déposition», on n'en saura guère plus parce que tout autre renseignement risquerait de dévoiler leur identité. Ils ne seront peut-être pas en mesure de dire ce que la source informée leur a dit. C'est comme si on lisait un reportage qui dit: «Trois autres sources sûres ont dit ceci» et le Premier ministre a répondu telle et telle chose. L'article ne tient plus. Cela crée un vide injustifié, de sorte que les agences de presse seront peut-être tentées de dire à la longue: «Eh bien, si nous ne pouvons rapporter les propos des témoins, il est inutile de couvrir le procès. Nous ne pouvons faire ce reportage».

La présidente: Monsieur Jacobsen, l'obligation à laquelle vous faites allusion ne s'applique qu'aux témoins âgés de moins de 18 ans et aux plaignants.

M. Jacobsen: Si la demande est faite par un témoin âgé de moins de 18 ans, c'est obligatoire. Je fais ici allusion aux situations où la Couronne déclare à un témoin: «J'ai besoin de votre témoignage. Je crois que vous pouvez affirmer telle et telle chose et acceptez-vous de le faire?» Le témoin répondra: «Eh bien, ma mémoire n'est pas très bonne». C'est la réponse classique.

La Couronne dit ensuite: «Je peux vous garantir que votre nom ne sera pas publié dans les journaux, si c'est cela qui vous inquiète.» Le témoin dira alors: «Ma mémoire serait peut-être meilleure si je savais que mon nom ne serait pas publié.» Ce à quoi la Couronne répondrait: «Je peux vous le garantir parce que c'est obligatoire . . .»

Le sénateur Flynn: Seulement si le témoin a moins de 18 ans.

M. Jacobsen: Si la Couronne en fait la demande, le témoin n'a pas besoin d'être âgé de moins de 18 ans, d'après ce que je crois comprendre.

Le sénateur Cogger: Si le témoin est âgé de moins de 18 ans, le juge doit l'informer de ses droits. La demande est faite et le juge l'accorde automatiquement . . .

Le sénateur Flynn: Si c'est le plaignant ou un témoin âgé de moins de 18 ans, pas les autres témoins.

M. Jacobsen: Ce que j'essaie de dire, c'est que si le poursuivant en fait la demande—

La présidente: Sénateur Flynn, je vous demanderais de jeter un coup d'œil à l'alinéa (b).

Le sénateur Flynn: La demande doit être faite par un témoin âgé de moins de 18 ans ou par le plaignant.

M. Jacobsen: Si un témoin âgé de moins de 18 ans ou le plaignant en fait la demande, celle-ci doit être acceptée. Le poursuivant aussi peut présenter une demande en ce sens.

Senator Flynn: But the judge has discretion.

Senator Stanbury: No, he does not.

Senator Cogger: If the judge asks for it, how can they guarantee it?

Senator Stanbury: It applies directly to subsection (b).

Mr. Jacobsen: The way it reads is that if the prosecutor asks for it, it must happen.

Senator Flynn: Must? Wait a minute. I do not read it in that way.

Senator Stanbury: You can ignore subsection (a) when you are reading it.

Senator Flynn: I think it is tied in.

At the first reasonable opportunity, inform any witness under the age of 18 years and the complainant to proceedings... of the right to make an application for an order... and on application made by the complainant, the prosecutor or any such witness, make an order under that subsection.

It has to be with regard to a witness under 18 or the complainant.

Senator Stanbury: That may have been the intention, Senator Flynn, but I do not think they have done it dramatically.

Senator Flynn: This right of the prosecutor to exempt any witness is nonsense otherwise.

Senator Lewis: That was one of the options.

The Chairman: That is the point we are saying needs to be clarified.

Senator Flynn: If they say it is there, I think we have to correct it. I do not think it is there. That is why I thought the witness was making—

Mr. Jacobsen: That is what it says.

Senator Flynn: —too strong a point.

Senator Cogger: I think your point is that the Crown can guarantee non-publication to any witness, be it 18 or 65.

Mr. Jacobsen: That is correct.

Senator Flynn: I do not believe that is sensible.

Mr. Jacobsen: That may not be the intent. I do not know. That is what it says.

Senator Doyle: Some years ago, there was great public controversy over the question of whether or not there would be publication bans during the conduct of preliminary hearings, and the publication of bans were imposed and have been imposed for some years now. The people who complained about them were organizations such as the one you represent here today. I wondered if there is any campaign to reverse that or if the press has found itself crippled, as it said it would be. It said that newspapers would not bother covering preliminary hearings if they could not report them; therefore, whole chunks of evidence might never be heard unless the case went to trial.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Mais c'est le juge qui décide.

Le sénateur Stanbury: Non.

Le sénateur Cogger: Si c'est le juge qui en fait la demande, comment peuvent-ils garantir que l'identité de la personne ne sera pas dévoilée?

Le sénateur Stanbury: C'est l'alinéa (b) qui intervient dans ce cas-ci.

M. Jacobsen: L'alinéa dispose qu'une ordonnance en ce sens doit être rendue si le poursuivant en fait la demande.

Le sénateur Flynn: Doit? Attendez un instant. Ce n'est pas ce que je lis.

Le sénateur Stanbury: Vous pouvez faire abstraction de l'alinéa (a) lorsque vous lisez l'article.

Le sénateur Flynn: Je crois que c'est lié.

D'aviser dès que possible les témoins âgés de moins de dix-huit ans et le plaignant, dans des procédures engagées à l'égard d'une infraction... de leur droit de demander une ordonnance en vertu de ce paragraphe.

La demande doit être présentée par un témoin âgé de moins de 18 ans ou le plaignant.

Le sénateur Stanbury: C'était peut-être l'objectif visé, sénateur Flynn, mais je ne crois pas qu'on ait très bien réussi.

Le sénateur Flynn: Autrement, le prétendu droit du poursuivant d'exempter n'importe quel témoin n'existe pas.

Le sénateur Lewis: C'était une des options envisagées.

La présidente: C'est ce point-ci qui doit être clarifié.

Le sénateur Flynn: S'ils disent que ce droit est implicite, nous devons modifier l'alinéa. Je ne crois pas qu'il s'y trouve. C'est pourquoi je disais que les propos du témoin étaient—

M. Jacobsen: C'est ce que dit l'alinéa.

Le sénateur Flynn: . . . exagérés.

Le sénateur Cogger: Vous êtes en train de dire que la Couronne peut accorder cette garantie à n'importe quel témoin, qu'il soit âgé de 18 ans ou de 65 ans.

M. Jacobsen: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Je ne crois pas que ce soit très sensé.

M. Jacobsen: Ce n'était peut-être pas l'objectif visé. Je ne le sais pas. Mais c'est ce que dit l'alinéa.

Le sénateur Doyle: Il y a plusieurs années, la question de savoir si des interdictions de publier devraient être décrétées au cours des audiences préliminaires a soulevé beaucoup de controverse. Ces interdictions ont été imposées et le sont depuis plusieurs années. Ce sont des organismes comme celui que vous représentez ici aujourd'hui qui se sont plaints à ce sujet. Je me demande si des démarches sont en train d'être faites pour renverser cette situation ou si la presse a trouvé qu'elle était paralysée en raison de ces interdictions, comme elle l'avait prédit. En effet, les journaux avaient dit qu'ils ne couvriraient pas les audiences préliminaires s'ils ne pouvaient pas

Has that been the situation? Do the newspapers still feel that there is a vital element of reporting that they should be doing which the law prohibits?

Mr. Jacobsen: I think that is correct. I think that newspapers do feel that way. There are two aspects of the publication ban with respect to preliminaries that have made matters less severe than they thought they might be. One is that ultimately they are able to publish what is said at the preliminary; secondly, the publication ban is imposed only at the request of the accused. So we find, in cases like the Susan Nelles case, where the accused says "No, I am innocent. I want all of this out in the open. I want the press to see it." So in some cases they are getting in. I think the difficulty with publication bans dealing with preliminary hearings is that the courts have decided that that goes to prejudicing a fair trial.

Senator Doyle: I remember the arguments.

Mr. Jacobsen: That is very different from what we are dealing with here because the courts—and rightly so—say that one of the values of superordinate importance in our society is the right to a fair trial. I am not convinced that publication bans in preliminaries are necessary, because you often have a lengthy time period between those and the trial.

I can tell you that we are dealing with cases with regard to the scientology offences in Toronto where we are in the middle of the preliminary. A preliminary has been scheduled again for January, 1988. I feel that on any fair reading of this the press could publish what has occurred in those preliminaries because the trial is probably a year away. In a city like Toronto, you are going to be able to find twelve jurors who do not know anything about the scientologists.

In fact, what they are finding from recent surveys is that senior cabinet ministers have not been heard of by people who can serve as jurors. The people doing the survey went down the street and asked, "Do you know who Michael Wilson is?" and the answers ranged from a member of the Toronto Maple Leafs to an astronaut. They did not know.

This issue about being concerned about publication is something that we need to take another look at. The press is concerned about it, but I think the feeling right now is that there are many other battles. The press is finding itself in a defensive position because of legislation like this and other publication bans that are being made. These other fights are presently regarded as things that will be left for a later time.

Automatic publication bans anywhere are troublesome, and the Law Reform Commission has recommended that there should be no automatic publications bans at all, which is something that I think we all may want to take note of.

[Traduction]

faire de reportages là-dessus. Par conséquent, des pans entiers de témoignages ne seraient jamais entendus à moins que l'affaire ne soit portée devant un tribunal. Est-ce ainsi que les choses se sont passées? Les journaux croient-ils toujours que la loi les empêche d'accomplir un aspect vital de leur travail?

M. Jacobsen: Je crois que oui. Je crois que les journaux sont effectivement de cet avis. Dans le cas des audiences préliminaires, il y a deux aspects de l'interdiction de publier qui font que la situation est moins grave que ce que l'on craignait. Premièrement, les journaux peuvent à un moment donné publier ce qui a été dit lors de l'audience préliminaire; deuxièmement, l'interdiction de publier n'est imposée qu'à la demande de l'accusé. Il y a des cas comme l'affaire Susan Nelles et d'autres où l'accusé dit: «Non, non, je suis innocent. Je veux que tout le monde sache ce qui s'est passé. Je veux que la presse raconte tout.» Donc, la presse a parfois accès à tous les renseignements. Le problème que pose l'interdiction de publier lors des audiences préliminaires, c'est que les tribunaux ont décidé que cela risque d'empêcher la tenue d'un procès équitable.

Le sénateur Doyle: Je me souviens des arguments invoqués.

M. Jacobsen: Cette question est très différente de celle que nous examinons aujourd'hui, parce que les tribunaux ont affirmé avec raison que le droit à un procès équitable, constitue un des droits les plus fondamentaux de notre société. Je ne suis pas convaincu qu'il soit nécessaire d'imposer une interdiction de publier lors des audiences préliminaires en raison des délais souvent prolongés entre ces audiences et la tenue du procès.

Il y a actuellement une audience préliminaire qui se déroule à Toronto au sujet d'accusations qui ont été portées contre l'Église de scientologie. Une autre audience a été fixée pour janvier 1989. Je trouverais raisonnable que la presse fasse état de ce qui s'est produit au cours de ces audiences parce qu'il faudra probablement attendre encore un an avant que les tribunaux ne soient saisis de cette affaire. Dans une ville comme Toronto, il est possible de trouver 12 jurés qui n'ont pas entendu parler de la scientologie.

En fait, des sondages menés récemment dévoilent qu'il y a des personnes appelées à servir comme jurés qui ne connaissent même pas les principaux ministres du Cabinet. En effet, on a abordé des gens dans la rue et on leur a demandé: «Connaissezvous Michael Wilson?» Les réponses variaient, allant d'un joueur des Maple Leafs de Toronto à un astronaute. Ils ne le savaient pas.

Toute cette question concernant la publication de renseignements doit être réexaminée à nouveau. La presse éprouve des inquiétudes à ce sujet mais il y a de nombreuses autres questions qui sont beaucoup plus importantes que celle-là. Elle se trouve sur la défensive quand elle se trouve face à une mesure législative comme celle-ci et à des interdictions de publier. On considère actuellement que ce sont des luttes qu'il faudra livrer plus tard.

Les interdictions automatiques de publier posent des problèmes et la Commission de la réforme du droit a recommandé que ces interdictions soient supprimées totalement. Il s'agit là d'un point que nous devrions tous prendre en considération.

The Chairman: Senator Spivak, do you have a question?

Senator Spivak: You spoke about witnesses, but what about the victims? The victim did not get into this voluntarily, and you are saying, in the case of victims of extortion or loan-sharking, that the reason, or downside, for not having a publication ban, or at least having a discretionary one—I am not sure what your position is—is because you then jeopardize the open society with those reasons that you gave. It is their individual rights beings balanced against the rights of society in terms of open trials. Is that right?

Mr. Jacobsen: That is right.

Senator Spivak: Otherwise it would not matter if we had a ban on the names of the victims for loan-sharking or extortion. There would not be a lot of bad results from that. Do you understand my question? I have convoluted it.

Mr. Jacobsen: I think I have it. I think the concern one has is that unless you can show a strong, rational reason why an offence is different from any other offence in the Criminal Code, it should not be in this subsection. I think you have the history of sexual offences in our society. You have seen our courts deal with them and say that where we get into those complainants, the names should be protected. Again, the present law in Ontario is that it should not be mandatory, but that it ought to be allowed at the discretion of the judge.

Where we get into these other sections, I put the onus back on the Department of Justice and those who are advocating this; but I do not see the rationale.

Senator Spivak: So are you saying there should not even be a discretionary publication ban on extortion and loan-sharking?

Mr. Jacobsen: That is correct.

Senator Spivak: You would take them out of the Bill all together?

Mr. Jacobsen: I would take them right out, yes.

Senator Spivak: That, for the reasons you are giving, there is no need for it, that we need to protect the open society and the open justice system.

Mr. Jacobsen: That is correct. The second part of it is the corollary of that, namely, that if you do it for loan-sharking and extortion, then why not do it for the rest of the offences in the Criminal Code. Once we get into that, we are suddenly into a situation where we do not have an open court system any more, which causes a real problem. Let me give you my alternative.

Senator Spivak: We are talking only in terms of the victims. I do not have any strong objections that victims should not be publicized. If you tell me to look at the consequences, then that will mean that we do not have an open justice system. Otherwise, I cannot see what the other bad results are. I am not talking about witnesses; I am talking about victims of any horrible crime.

[Traduction]

La présidente: Sénatrice Spivak, avez-vous une question?

Le sénateur Spivak: Vous avez parlé des témoins, mais qu'en est-il des victimes? La victime ne s'est pas embarquée dans cette situation volontairement. Vous dites que, dans le cas des victimes d'extorsion ou de prêts usuraires, s'il ne doit pas y avoir interdiction de publier, ou du moins pas d'interdiction automatique—et je ne suis pas sûre de comprendre votre position à ce sujet—c'est qu'on ne veut pas compromettre le caractère transparent de la société pour toutes les raisons que vous invoquez. Les droits individuels sont donc opposés au droit de la société d'avoir des procès ouverts. Est-ce exact?

M. Jacobsen: Oui.

Le sénateur Spivak: Autrement, ce ne serait pas grave d'interdire de publier le nom des victimes de prêts usuraires ou d'extorsion. Les conséquences ne seraient pas désastreuses. Comprenez-vous ma question? Elle est un peu compliquée.

M. Jacobsen: Je crois que j'ai saisi la question. Ce qui nous inquiète avant tout, c'est que, à moins d'être en mesure de bien démontrer pourquoi une infraction est différente des autres infractions prévues dans le Code criminel, il ne devrait pas en être question dans cet alinéa. On a vu comment nos tribunaux ont traité les infractions sexuelles dans notre société. Ils ont affirmé que le nom du plaignant ne devrait pas être dévoilé. La loi actuelle en Ontario dispose que les interdictions de publication ne sont pas obligatoires mais que le juge doit pouvoir l'imposer.

Pour ce qui est des autres articles, j'invite mes collègues au ministère de la Justice et tous ceux qui prônent cette approche à justifier cette interdiction parce que je n'en vois pas l'utilité.

Le sénateur Spivak: Donc, vous dites qu'aucune interdiction de publier, même à la discrétion du juge, ne devrait être autorisée pour les victimes d'extorsion et de prêts usuraires?

M. Jacobsen: C'est exact.

Le sénateur Spivak: Vous supprimeriez complètement cet élément du projet de loi?

M. Jacobsen: Je le supprimerais purement et simplement, oui.

Le sénateur Spivak: Parce que vous jugez qu'une telle interdiction n'est pas nécessaire, que nous devons protéger la transparence de la société et du système judiciaire.

M. Jacobsen: C'est exact. Il va de soi que si on le fait pour les prêts usuraires et d'extorsion, pourquoi ne pas le faire pour les autres infractions prévues dans le Code criminel. Une fois qu'on est pris dans l'engrenage, on se retrouve tout à coup dans une situation où le système judiciaire n'est plus ouvert, ce qui cause un vrai problème. Voici ce que je proposerais en échange.

Le sénateur Spivak: Seulement en ce qui concerne les victimes. Je n'ai pas d'objection ferme à ce que le nom des victimes ne soit pas publié. Seulement si vous me dites que, à cause de cela, nous n'aurions plus un système judiciaire transparent. Autrement, je ne vois pas quel autre effet négatif cela pourrait avoir. Je ne parle pas des témoins, mais plutôt des victimes de tout crime horrible.

Mr. Jacobsen: We should also remember that victims are witnesses in their own cases, and it may be that people will say, "I know that so and so was not there at that time" or "I know that so and so made those same accusations in Saskatchewan two years ago against her professor at university."

Senator Spivak: I have forgotten that.

Mr. Jacobsen: So we get into those circumstances.

Having said that my position is that it ought not to be here at all, my alternative suggestion is that if it has to be here it should not to be mandatory.

Senator Stanbury: You have also said that the court already has certain discretions under common law, and so forth. Ultimately the judge has special discretion to do it under certain circumstances.

Senator Flynn: This discretion you are speaking of now is not found in the text of the Criminal Code; it is based on practice, is it?

Mr. Jacobsen: Yes; it is based on the concern for the administration of justice. The courts have inherent jurisdiction to ban publication in circumstances where the administration of justice will be called into disrepute if they do not do so.

Senator Flynn: If I understand your position correctly, you suggest that there should be a special chapter or group of sections in the Criminal Code to deal with this problem, keeping in mind the principle of discretion?

Mr. Jacobsen: Yes.

Senator Lewis: You mentioned earlier that the prohibition should be on publication as distinct from the court records. There seems to me to be some inconsistency here. While there could be a ban on publication, the trial would still take place in open court. The public would still see the accused and the witnesses and hear their names. Is the ban on publication really effective?

Mr. Jacobsen: There certainly is an inconsistency there and it leads to inaccurate and spotty reporting. The more we limit access to information—to basic, public information—the more we can expect the media to get it wrong, and the more we can expect the public to be misinformed.

The Chairman: On behalf of the committee, Mr. Jacobsen, I thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Jacobsen: Il ne faut pas oublier que les victimes sont des témoins elles aussi et que les gens diront peut-être: «Je sais que telle et telle personne n'était pas là à ce moment-là» ou encore «je sais que telle et telle personne a porté les mêmes accusations en Saskatchewan il y a deux ans contre son professeur à l'Université.»

Le sénateur Spivak: J'avais oublié cela.

M. Jacobsen: Ce sont des circonstances dont il faut tenir compte.

Cela dit, je ne crois pas que cette interdiction devrait être prévue dans cet article. Si elle doit y être, elle ne devrait pas être obligatoire.

Le sénateur Stanbury: Vous avez également dit que les tribunaux possèdent déjà certains pouvoirs discrétionnaires en vertu de la Common law, etc. En fin de compte, le juge peut exercer ce pouvoir dans certaines circonstances.

Le sénateur Flynn: Ce pouvoir discrétionnaire dont vous parlez ne se trouve pas dans le Code criminel. Il est fondé sur la pratique n'est-ce pas?

M. Jacobsen: Oui, pour protéger l'administration de la justice. Les tribunaux ont le pouvoir d'interdire la publication de tout renseignement dans des circonstances où l'administration de la justice risque d'être compromise.

Le sénateur Flynn: Si je comprends bien votre point de vue, vous êtes d'avis qu'il faudrait inclure dans le Code criminel un chapitre spécial ou un groupe d'articles pour traiter cette question, tout en gardant en tête le principe du pouvoir discrétionnaire?

M. Jacobsen: Oui.

Le sénateur Lewis: Vous avez dit tout à l'heure que l'interdiction de publier ne devrait pas s'appliquer aux documents judiciaires. Il me semble qu'il y a contradiction ici. Une interdiction de publier pourrait être décrétée, mais le procès serait ouvert à tous. Le public pourrait encore voir l'accusé et les témoins et entendre leur nom. Cette interdiction est-elle vraiment efficace?

M. Jacobsen: Il est vrai que c'est illogique et que cela donnerait lieu à des reportages incomplets. Plus nous limitons l'accès à l'information—à de l'information de base—plus on peut s'attendre à ce que les reportages des médias soient encrés et à ce que le public soit mal informé.

La présidente: Au nom du comité, M. Jacobsen, je vous remercie.

La séance est levée.

















Il undelivered, return COVER ONLY to.
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-liviaison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à.
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS-TÉMOIN

From the Law Firm of Paterson, MacDougall (Toronto): Mr. P. M. Jacobsen, Lawyer.

De l'Étude juridique Paterson, MacDougall (Toronto): M° P. M. Jacobsen, avocat.



Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, June 14, 1988

Le mardi 14 juin 1988

Issue No. 80

Fascicule nº 80

Fifth proceedings on:

Cinquième fascicule concernant:

Consideration of Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)

L'étude du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS: (Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chairman: The Honourable Joan Neiman

Deputy Chairman: The Honourable Nathan Nurgitz

and

The Honourable Senators:

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn Gigantès Hastings Lewis

*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Robertson
Spivak
Stanbury

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hastings for that of the Honourable Senator Hébert (*June 14, 1988*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn Gigantès Hastings Lewis

*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Robertson

Robertson Spivak Stanbury

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hastings substitué à celui de l'honorable sénateur Hébert (le 14 juin 1988).

Le greffier du comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, May 18, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bélisle, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., for the second reading of the Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime).

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 18 mai 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bélisle, appuyé par l'honorable sénateur Walker, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 14, 1988 (114)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:35 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Hastings, Neiman, Nurgitz and Spivak. (8)

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Law Reform Commission of Canada:

Mr. Justice Allen M. Linden, President.

From the Department of Criminology, University of Ottawa: Professor Irvin Waller.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1988, resumed consideration of Bill C-89, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)".

The witnesses made statements and answered questions.

At 3:57 p.m., the meeting was adjourned.

At 4:28 p.m., the meeting was resumed.

At 6:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 JUIN 1988 (114)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 35, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Hastings, Neiman, Nurgitz et Spivak. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn. (1)

Présente: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley, chargée de recherches.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la Commission de réforme du droit du Canada:

M. le juge Allen M. Linden, président.

Du département de criminologie, Université d'Ottawa:

M. Irvin Waller.

Conformément à son ordre de renvoi en date du 18 mai 1988, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-89: «Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)».

Les témoins font des déclarations, puis répondent aux questions.

À 15 h 57, la séance est levée.

À 16 h 28, la séance reprend.

À 18 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 14, 1988

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-89, to amend the Criminal Code (victims of crime), met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us today the Honourable Mr. Justice Allen Linden, President of the Law Reform Commission of Canada. He has some remarks and comments with respect to Bill C-89, which we are presently studying.

Mr. Linden, please proceed.

The Honourable Mr. Justice Allen M. Linden, President, Law Reform Commission of Canada: Thank you, Madam Chairman, for the opportunity of appearing before you. I am sorry that I did not have this paper ready in time so that it could be translated but, if you wish, that could be done following the session.

As you know, we, at the Law Reform Commission have, for a long time, been advancing ideas in the criminal law sphere, as well as administrative law and family law, and most recently we have been working on a revision of the Criminal Code. We have put forward dozens of ideas, many of which, we are happy to say, are starting to trickle through the parliamentary process. Our long-term goal is to see the whole of Canadian criminal law transformed to reflect the values of the latter part of this century, rather than the Victorian values of the last century.

In terms of victims of crime, the Law Reform Commission is quite delighted to note that this bill reflects much of the work that we did, particularly back in the 1970s. It often takes a long time for these ideas to move forward to Parliament.

We feel that victims are doubly victimized: first by the offender, and then by the criminal process. For many years, we have been trying to improve the treatment of victims of crimes. We have produced a number of papers, which are listed in the brief, that have dealt with this set of problems.

Bill C-89 is along the lines that we have been advocating, aimed at assisting victims of crime, protecting their identities, encouraging prompt return of their property, allowing victims to make statements, giving restitution, and finding some money in the system to help pay for all of those things. Although some of these legislative provisions differ in detail from what we have recommended, in general, their thrust is quite consistent with the ideas and recommendations that we have outlined in years gone by.

If I may, I will touch on the five points that are in the bill to give you our impressions. First, protecting the identity of vic-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 14 juin 1988 [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels), se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui monsieur le juge Allen Linden, président de la Commission de réforme du droit du Canada. Il a quelques remarques et observations à faire au sujet du projet de loi C-89 dont nous sommes actuellement saisis.

Monsieur Linden, la parole est à vous.

Monsieur le juge Allen M. Linden, président de la Commission de réforme du droit du Canada: Madame la présidente, je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant votre comité. Je regrette de n'avoir pas terminé ce document assez tôt pour pouvoir le faire traduire, mais si vous voulez, je pourrai prendre les dispositions nécessaires pour qu'il le soit après cette séance.

Comme vous le savez sans doute, nous, de la Commission de réforme du droit, faisons depuis un certain temps des propositions en matière de droit pénal, de droit administratif et de droit familial, et nous avons récemment travaillé à une révision du Code criminel. Nous avons soumis des douzaines d'idées dont bon nombre, nous sommes heureux de le dire, commencent à faire leur chemin dans le processus parlementaire. Notre objectif à long terme est de faire en sorte que l'ensemble du droit pénal canadien se transforme de façon à tenir compte des valeurs de la dernière partie du siècle plutôt que des valeurs victoriennes du siècle dernier.

Au sujet des victimes d'actes criminels, la Commission de réforme du droit se réjouit de ce que le projet de loi reflète, dans une large mesure, les travaux qu'elle a effectués, notamment durant les années 70. Ces idées mettent souvent beaucoup de temps avant de se frayer un chemin jusqu'au Parlement.

À notre avis, les victimes d'actes criminels sont doublement victimes: évidemment, elles sont d'abord victimes du contrevenant, mais elles sont aussi victimes du système de justice pénale. Depuis de nombreuses années, nous essayons d'améliorer le sort qui leur est réservé. Nous avons rédigé un certain nombre de documents qui traitent du problème et dont vous trouverez la liste dans le mémoire que nous vous avons soumis.

Le projet de loi C-89 va dans le même sens que ce que nous préconisons; il vise à aider les victimes d'actes criminels, à protéger leur identité, à faciliter la prompte remise de leurs biens, à leur permettre de faire des déclartions, à leur accorder un dédommagement et à trouver des fonds pour financer toutes ces initiatives. Même si certaines dispositions du projet de loi diffèrent un peu de ce que nous avons recommandé, elles s'accordent fondamentalement avec les idées et recommandations que nous avons soumises ces dernières années.

Si vous me le permettez, je parlerai de cinq points qui sont traités dans le projet de loi pour vous expliquer notre position.

tims and witnesses by the use of a publication ban is something I know has raised some concern and much discussion in this committee. We produced a paper entitled *Public and Media Access to the Criminal Process* in which we developed some ideas on publication bans in terms of people's identities. We are opposed to automatic bans and we are concerned that they may be unconstitutional. As you know, there have been some cases saying that automatic bans are questionable and that some discretion needs to remain in the system. Our provisions covered that.

This particular bill provides for an absolute ban and this committee will have to decide whether to recommend to the Senate to let it go and to see what the court does or whether it will try to amend it in advance.

The second issue, of course, is the prompt return of property. That is something we advocated strongly in several of our papers on the post-seizure procedure and the disposition of seized property. It seems as though the Department of Justice has asked Parliament—and the House of Commons has already adopted these ideas—to allow photographs to be taken of goods that are stolen so that people who are victimized do not have to wait around until the trial and possibly the appeal before they get their goods back. We think that is a great idea and ought to be supported.

The third issue is the statements of victims at sentencing. This is an idea that we advocated in our sentencing paper, in which we said that victims ought to have the opportunity to express their views as to the appropriate sentence. Many people are worried that there will be bloodthirsty victims demanding much harsher penalties than otherwise would be imposed, but we think that the judges can be trusted and that the victims certainly should have a voice. You would be surprised at how often it is a rational, responsible, and even a forgiving voice, although, obviously, there may well be some who will be quite angry and upset at what happened to them, but that ought to be heard as well.

The fourth issue is restitution. This is something that we strongly supported in our paper on restitution and compensation. We think that it is a terribly important part of the criminal process, a part that has been too long neglected. The current Criminal Code permits it, but it is very rarely done. It is not thought about very much. Neither judges nor crown counsel particularly like to do it. In our paper we recommend that the judge be required to consider the matter of restitution during the course of sentencing.

[Traduction]

Premièrement, je sais que la protection de l'identité des victimes et des témoins, au moyen d'une ordonnance de non-publication, a suscité certaines inquiétudes et alimenté maintes discussions au sein de ce comité. Dans un document que nous avons rédigé et qui s'intitule «L'accès du public et des médias au processus pénal», nous avançons certaines idées à propos des ordonnances de non-publication visant à protéger l'identité des personnes en cause. Nous nous opposons aux interdictions systématiques; nous croyons, en effet, qu'elles pourraient être anticonstitutionnelles. Comme vous le savez sans doute, les tribunaux ont déjà dit que les interdictions systématiques étaient contestables et qu'il fallait laisser à l'appareil judiciaire une certaine discrétion. Nos propositions en tenaient compte.

Le projet de loi à l'étude prévoit une interdiction absolue. Votre comité devra décider s'il recommandera au Sénat de laisser passer cette disposition en attendant la décision des tribunaux ou s'il essaiera d'amender le projet de loi d'entrée en jeu.

Le deuxième point concerne évidemment la prompte remise des biens, que nous avons recommandée ardemment dans plusieurs de nos documents sur la procédure faisant suite à la confiscation et sur le sort réservé aux biens confisqués. Il semble que le ministère de la Justice ait demandé au Parlement, et que la Chambre des communes ait accueilli favorblement l'idée, de permettre aux gens de photographier leurs biens de façon que les victimes de vol n'aient pas à attendre l'issue du procès, ni même celle de l'appel, avant de pouvoir récupérer leurs biens. Nous croyons que c'est une excellente idée qui mérite d'être retenue.

Le troisième point concerne la déclaration des victimes au moment de la détermination de la peine. C'est une idée que nous avons fait valoir dans notre document sur la détermination de la peine; nous y indiquions que les victimes devaient avoir la possibilité de faire connaître leur opinion quant à l'imposition d'une peine appropriée. Contrairement à de nombreuses personnes qui craignent que des victimes impitoyables exigent des peines beaucoup plus sévères que celles qui seraient imposées autrement, nous croyons que l'on peut faire confiance aux juges et que les victimes devraient avoir voix au chapitre. Vous seriez surpris de constater à quel point les victimes sont souvent rationelles, responsables, voire indulgentes, même si, de toute évidence, il se peut que certaines soient furieuses et bouleversées de ce qui leur est arrivé. Il n'en demeure pas moins qu'elles doivent aussi être entendues.

Le quatrième point concerne le dédommagement. C'est là une question que nous avons défendue fermement dans notre document sur le dédommagement et l'indemnisation. À notre avis, c'est un aspect extrêmement important du processus de justice pénale, un aspect qui depuis trop longtemps a été négligé. À l'heure actuelle, le Code criminel permet un dédommagement, mais il est très rare qu'on en octroie un. On y pense rarement. Les juges n'aiment pas prendre cela en considération, et les procureurs de la Couronne encore moins. Dans notre document, nous proposions d'obliger les juges à prendre la question du dédommagement en considération au moment de déterminer la peine.

There is a case in the Supreme Court called Zelensky, which makes it clear that it should not clutter up the guiltfinding process or the innocence-finding process, that it should come in only after there has been a conviction and there might have to be some time taken and some evidence given in order to determine the losses. The bill that is before you seems to be quite reasonable and does not require any heavy-duty work by the judge or the prosecutor. As far as we are concerned, this is a terribly valuable thing in those cases where it is going to be useful. Now, not all accused persons have money to pay restitution and in those cases, judges will realize that and will not impose it. Fortunately, we have these victims-of-crime-compensation schemes that enable victims to go before these essentially provincial boards, which are funded in part by the federal government, to make claims in certain kinds of cases. It is still important to have the offender himself pay some money to the victim, if he can.

The fifth issue concerns surcharges, again something for which we need money to fund the programs. This seems to be a symbolic way of catching some of that money out of the fines. In fact, in an earlier paper we recommended that all of the fines that are collected go into the helping of victims. In that sense, the 15 per cent is rather a compromise to the more radical view we had earlier espoused.

In conclusion, our system of justice really must move along to assist victims, and to take their needs into account more than they are now. We, of course, are concerned about those who are charged, and so we should be. Too often, however, the victims are not fully considered. Too often, they are ignored. This bill, as far as we can see, is a very important step along the road to rectifying the injustices of the past and adopting a number of ideas that we have been advocating for a long time.

That is roughly what I had to say, Madam Chairman. I would be pleased to answer questions, if there are any.

The Chairman: There will be. Thank you, Mr. Justice Linden.

Senator Cogger: Mr. Justice Linden, thank you for your brief. I note with interest that the Commission seems to take the position on non-discretionary bans that a ban is all right provided the judge would have discretion to grant or refuse it.

Mr. Justice Linden: As you know, there have been some cases dealing with this problem. When you have absolute rules—for example, absolute minima or absolute bans—sometimes crazy things happen. We had it with young offenders. There were these murderous, violent young people that were a danger to the community and we were not able to discuss their names and to warn the community. We had to take that bill back and amend it. In general, a ban is a good thing to protect

[Traduction]

Dans une affaire dont elle a été saisie, l'affaire Zelenski, la Cour surpême a indiqué clairement que cela ne devait pas entraver le processus à l'issue duquel quelqu'un est trouvé coupable ou déclaré innocent, qu'il fallait prendre cette question en considération seulement une fois qu'un prévenu a été condamné, et qu'il peut être nécessaire de prendre du temps et de produire certaines preuves pour déterminer les pertes subies. Le projet de loi que vous étudiez semble tout à fait raisonnable et n'impose pas au juge ou au procureur un surcroît de travail excessif. À notre avis, ces dispositions seront très utiles dans certains cas. Bien entendu, tous les accusés n'ont pas l'argent nécessaire pour verser un dédommagement; dans ce cas, les juges ne les obligeront pas à dédommager leurs victimes. Heureusement, il existe des programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels; celles-ci peuvent, dans certains cas, se présenter devant des conseils qui relèvent généralement des provinces et qui sont financés en partie par le gouvernement fédéral, pour demander une indemnisation. Il demeure important que le contrevenant verse lui-même une somme à la victime, s'il le peut.

Le cinquième point concerne les suramendes compensatoires. Ces amendes semblent être un moyen symbolique de trouver une partie des fonds nécessaires pour financer les programmes. Nous avons d'ailleurs déjà recommandé dans un de nos documents que toutes les amendes perçues servent à aider les victimes. Le taux de 15 p. 100 est donc un compromis par rapport au point de vue plus radical que nous avons déjà fait valoir.

En conclusion, notre système judiciaire doit vraiment redoubler d'efforts pour aider les victimes et prendre en considération leurs besoins plus qu'il ne le fait actuellement. Nous nous préoccupons évidemment, du sort des accusés, et c'est tout à fait normal. Cependant, trop souvent, nous négligeons les besoins des victimes. Trop souvent, nous les oublions. À notre avis, ce projet de loi est un jalon très important dans cette démarche qui permettra de réparer les injustices du passé et d'adopter un certain nombre d'idées que nous préconisons depuis longtemps.

Voilà en gros ce que j'avais à dire, madame la présidente. Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions, si vous en avez.

La présidente: Il y en a. Je vous remercie, monsieur le juge.

Le sénateur Cogger: Je vous remercie de nous avoir soumis ce mémoire, monsieur le juge. La position de la Commission au sujet des ordonnances non discrétionnaires est intéressante. La Commission semble en faveur d'une ordonnance pour autant que le juge puisse l'autoriser ou la refuser à sa discrétion.

Le juge Linden: Comme vous le savez sans doute, les tribunaux ont déjà été aux prises avec ce problème. Quand il y a des règles absolues, par exemple un minimum absolu ou une interdiction absolue, certaines situations fâcheuses se produisent parfois. Le problème s'est déjà posé dans le cas de jeunes contrevenants. Il s'agissait de jeunes meurtriers violents, qui constituaient un danger pour la collectivité, mais il était interdit de publier leurs noms et de mettre la collectivité en garde. Il a

young people. However, where there is a specific reason for allowing the name to be published, that could be allowed, and that is what the courts seem to be saying.

Senator Cogger: I am with you. By nature, I would go along with that. I must say that this committee has heard rather convincing representations by lawyers expert in the field of communications, et cetera.

One aspect you have not touched upon but on which I would like you to comment, if you would, is a question that bothers me and, I suspect, other members of the committee. I can certainly understand this publication ban being extended to certain sexual offences. But when it comes to loan-sharking, I have argued before, and I am prepared to sustain, that the victim of a loan shark is probably more in the nature of an accomplice than a real victim. But if we are talking of bestiality, and that sort of thing, is there any real rationale for protecting the people who go about these things, other than their embarrassment? I can understand that, but it does not convince me. If embarrassment were the rule, then we would bring in a whole lot of publication bans. Extortion and loan-sharking are two that would be covered.

Mr. Justice Linden: In our paper, Public and Media Access to the Criminal Process, and in our last volume on the Criminal Code, we dealt with this question in a broad way. Essentially, we approach this question of publication bans with the view that the courts should generally be open, and that people should know what is going on, that they should be able to come in and see what is happening, or, if they cannot come, they should be able to read about it and have as full a picture as possible.

We recognize, however, that there are certain unique situations and certain kinds of victims—perhaps witnesses, indeed even possibly accused persons, although on that, the Commission was divided—where the publicity surrounding their charge or their evidence or even their victimization is so threatening and so damaging that the public interest in knowing about these things, or at least in knowing the names, ought to yield to this privacy concern, which is a superordinate concern. We include obviously young people, and victims of sexual offences; there might be some others. In this bill, you have two or three of them listed; one might find two or three others. In a sense, all victims of crime do not like to be mentioned, but it is a question of protecting these particularly vulnerable people, to whom the publicity is going to do serious harm.

Now, there are other kinds of crimes that may not be as important, where the victim might not be vulernable.

Senator Cogger: If you are putting the witness's life in danger, I can understand that. However other than physical

[Traduction]

fallu réexaminer la loi et la modifier. Il est généralement bon qu'une ordonnance protège les jeunes. Toutefois, si la publication de leurs noms est justifiée pour une raison ou une autre, elle devrait être autorisée. Les tribunaux semblent d'ailleurs abonder dans ce sens.

Le sénateur Cogger: Je suis tout à fait d'accord avec vous. D'emblée, je partage cet avis. Je dois dire que notre comité a entendu des témoignages très convaincants d'avocats spécialistes de la communication, etc.

Il y a une question que vous n'avez pas abordée et qui me préoccupe, comme d'autres membres du comité probablement. J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet. Je conçois aisément que l'ordonnance de non-publication s'étende à certaines infractions de nature sexuelle. Mais comme je l'ai déjà expliqué, lorsqu'il est question de prêts usuraires, c'est une autre histoire; j'estime que la victime d'un usurier est probablement plus complice que victime réelle. Dans le cas de la bestialité et d'autres infractions de cet ordre, pour quelle raison devrait-on protéger ceux qui trempent dans ce genre d'affaires, si ce n'est pour leur éviter d'être embarrassés? Je comprends cet argument, mais il ne me convainc pas. Si le critère appliqué était l'embarras causé, on établirait des ordonnances de non-publication pour une foule de raisons, dont l'extorsion et les prêts usuraires.

Le juge Linden: Nous avons traité de cette question d'une façon générale, dans notre document intitulé «L'accès du public et des médias au processus pénal» et dans notre dernier ouvrage sur le Code criminel. En gros, nous avons abordé la question des ordonnances de non-publication en partant du principe que les tribunaux devraient généralement être ouverts au public et que celui-ci devrait être au courant de ce qui s'y passe, avoir la possibilité de venir le constater, ou sinon, d'en lire un compte rendu et d'en avoir un aperçu le plus complet possible.

Nous reconnaissons toutefois que dans certaines situations uniques et pour certaines catégories de victimes, parfois des témoins et même des accusés, bien que la Commission ne se soit pas montrée unanime à ce sujet, la publicité qui entoure le chef d'accusation, le témoignage ou même le fait d'être désigné comme victime, sont tellement menaçants et préjudiciables que le droit du public d'être renseigné sur ces faits, ou du moins de connaître les noms, est supplanté par la question de la protection de la vie privée. Nous songeons évidemment aux jeunes et aux victimes de crimes sexuels, mais d'autres personnes peuvent aussi se trouver dans cette situation. Le projet de loi fait état de deux ou trois catégories, mais on pourrait en trouver d'autres. Dans un sens, aucune victime d'acte criminel n'aime que son nom soit divulgué. Il s'agit de protéger les personnes particulièrement vulnérables, celles auxquelles la publicité sera très préjudiciable.

Il y a toutefois d'autres catégories de crimes qui ne sont peut-être pas aussi graves et des victimes qui ne sont peut-être pas aussi graves et des victimes qui ne sont peut-être pas vulnérables.

Le sénateur Cogger: Je conçois cela, dans le cas où l'on mettrait en danger la vie d'un témoin. Toutefois, y a-t-il une bonne

safety, is there any good reason in the world why a victim of a loan-sharking operation should not have his name disclosed?

Mr. Justice Linden: I am not sure of that. As I say, there are certain specific circumstances where the court might want to prohibit the naming of particular witnesses for a time. What you point out, and what we recommend, is that, where a person is going to be in danger as a result of it, then he should be able to ask the court for protection from this danger. It need not necessarily be a sexual victim or even a loan-sharking victim. It could be a robbery victim or an assault victim. What we have, therefore, is a two-stage scheme. In the first stage a certain class of people is protected unless the court orders otherwise. The second stage is really the general situation where the names are publishable except where there is a specific reason for the court to deny access to that publication. That is a very broad scheme.

This particular bill just focuses on a couple of areas there. That is really up to you to decide. We did not deal specifically with loan-sharking or extortion in our scheme, because we do not like to single out particular things. We like to talk in terms of broad principle. You will have to evaluate that on your own political instincts. That is what you are for; that is not what we are for.

Senator Cogger: Thank you.

Senator Nurgitz: Do I take it then, Judge Linden, that, other than the mandatory nature of the ban, I could get you to say, if pressed, that it would be preferable to have a discretionary ban?

Mr. Justice Linden: That is in keeping with our thinking. We do not know whether it pays to ask the Senate to hold this bill up, to change it, when that issue is still being decided by the courts. We have not had the final word yet from the Supreme Court of Canada that an absolute ban is unconstitutional. Some courts have questioned it and we have adjusted to that.

Senator Nurgitz: There is a question that a mandatory ban may be unconstitutional?

Mr. Justice Linden: Possibly, yes.

Senator Nurgitz: What strikes me when I read that clause is the mandatory aspect of it. It could be a witness to a very trivial offence. It is a witness, not a complainant. For example, you may get a witness to the stealing of a vehicle.

Mr. Justice Linden: Or a killing or a robbery.

Senator Nurgitz: I am thinking of a witness to a lesser crime. The ban applies to that. Is there good reason for the ban, where the witness is perhaps 17 years, 11 months and 29 days old and what he saw was something very peripheral in the case?

Mr. Justice Linden: Again, this is traditional. We are trying to be protective of young people, as we are with sexual assault victims. Some sexual assaults are not that serious. Someone touches someone and it is embarrassing but is really not a hor-

[Traduction]

raison pour laquelle on ne devrait pas dévoiler le nom de la victime d'un usurier, si sa sécurité physique n'est pas menacée?

Le juge Linden: Je ne peux pas vous répondre de façon catégorique. Comme je l'ai déjà dit, il peut arriver, dans certaines circonstances, que le tribunal veuille interdire, durant une certaine période, la publication du nom de certains témoins. Ce que vous dites et ce que nous préconisons, c'est qu'une personne puisse demander la protection du tribunal si la publication de son nom met sa vie en danger. Il n'est pas nécessaire que la personne ait été agressée sexuellement ou qu'elle se soit heurtée à un usurier. Elle pourrait avoir été victime d'un vol qualifié ou de voies de fait. Il y a donc deux genres de situation. Il y a d'abord certaines personnes qui sont protégées sauf si le tribunal en décide autrement. Il existe aussi une deuxième situation générale où les noms peuvent être publiés sauf si le tribunal a une raison particulière d'en refuser la publication. Cela laisse beaucoup de latitude.

Le projet de loi à l'étude est axé sur deux catégories d'infractions seulement. C'est à vous qu'incombe la décision. Nous n'avons pas traité spécialement des infractions d'extorsion et d'usure dans notre étude, car nous n'aimons pas faire de distinction. Nous préférons énoncer des principes généraux. C'est à vous qu'il appartiendra de trancher en suivant vos instincts politiques. C'est là votre rôle, pas le nôtre.

Le sénateur Cogger: Je vous remercie.

Le sénateur Nurgitz: Iriez-vous jusqu'à dire, monsieur le juge, qu'il serait préférable que les ordonnances soient discrétionnaires, sauf dans les cas d'ordonnances de nature obligatoire?

Le juge Linden: Cela s'accorde avec notre position. Nous ne savons pas s'il vaut la peine de demander au Sénat de retenir le projet de loi et de l'amender alors que les tribunaux ne se sont pas encore prononcés sur la question. La Cour suprême du Canada n'a pas encore déterminé si une interdiction absolue est anticonstitutionnelle. Certains tribunaux ont contesté cela et nous en avons tenu compte.

Le sénateur Nurgitz: Il se pourrait qu'une ordonnance obligatoire soit anticonstitutionnelle?

Le juge Linden: En effet.

Le sénateur Nurgitz: Ce qui me frappe à la lecture de cette disposition, c'est son caractère obligatoire. Je pourrais être témoin d'une infraction tout à fait banale. Je dis bien témoin et non pas plaignant. Je pourrais par exemple avoir été témoin d'un vol d'auto.

Le juge Linden: Ou d'un meurtre ou d'un vol qualifié.

Le sénateur Nurgitz: Je parle ici d'un témoin d'une infraction peu grave. L'ordonnance s'applique dans ce cas. Comment peut-on justifier l'ordonnance, lorsque le témoin a 17 ans, 11 mois et 29 jours et qu'il a vu quelque chose qui est très accessoire?

Le juge Linden: Je le répète, c'est la tradition. Nous essayons de protéger les jeunes, comme les victimes d'agressions sexuelles. Certaines agressions sexuelles ne sont pas très graves. Si quelqu'un est victime d'attouchements, c'est embar-

rible thing. One can always find examples where one does not really need the protection.

However, we are drawing general lines and saying that, in general, we want to protect young people and sexual assault victims, possibly extortion victims, possibly others, and these are the ones. When you start looking at the list, you can think of a lot of others you might wish to protect broadly.

As I say, we had an argument within the Commission that in some cases you might wish to protect even the accused person. I don't know if you remember that awful case of the person charged with a homosexual offence in Niagara Falls committed suicide because he thought it would be in the paper and he would be embarrassed. The Police Chief said, "Isn't it a shame that this should have been in the paper? It was not really that serious an offence. If we could have kept it private, perhaps this person would not have committed suicide." We have had the debate that, even with trivial crimes, where the public interest is not really served by naming the person, we might protect not only the victims, not only the witnesses, but even the accused in rare circumstances.

As I say, our Commission is divided on that. We had a dissenting view along those lines.

When you are playing with the freedom of the press, it is very difficult to draw those lines. Many people think you should just let them write whatever they want and let people just take their lumps, that you are far better off with that; but we have been more protective than that. I think this bill reflects the view that we have to protect certain people, but that we have to draw those lines as narrowly as we can.

Senator Nurgitz: You are not the first person to come before us saying that it is absolutely essential in our society to have open access to the courts, and that, because only a miniscule percentage of people will actually get to the courts, the real access to the courts is via the media. I am always a little perlexed as to how important media access is to the criminal justice system. We go to great pains to train lawyers. There is some suggestion that we even go to pains to train judges—I will let you comment on that—and court personnel. One of the more vital participants in this whole matter is the reporter who walks in to cover it.

This is my chance to get back at Senator Doyle and Senator Fairbairn. We have a standing battle here between those people who were reporters in their pre-Senate life and those of us who were lawyers.

I am serious about this comment, though. I am concerned that we are not doing anything about training the people who are involved in this most important aspect of our judicial system—that is the public nature of our courts.

Mr. Justice Linden: You are talking about the journalists?

[Traduction]

rassant, mais ce n'est pas si terrible. On trouvera toujours des exemples où quelqu'un n'a pas vraiment besoin de protection.

Nous traçons cependant de grandes lignes et nous disons qu'en général, nous voulons protéger les jeunes et les victimes d'agressions sexuelles, et peut-être les victimes d'extorsion ou d'autres catéagories de victimes. En examinant la liste, on peut songer à beaucoup d'autres personnes que l'on voudrait protéger.

Comme je l'ai dit, des membres de la Commission ont fait valoir que, dans certains cas, on peut même vouloir protéger l'accusé. Je ne sais pas si vous vous souvenez d'une triste histoire où quelqu'un avait été accusé d'une infraction de nature homosexuelle à Niagara Falls. Cette personne s'est suicidée parce qu'elle croyait que les journaux relateraient l'affaire. Selon le chef de police, il n'y avait pas lieu d'en faire état dans les journaux. Ce n'était vraiment pas une infraction grave. Si l'on avait pu ordonner la non-publication de certains renseignements, cette personne ne se serait pas suicidée. Certains ont fait valoir que, dans le cas de crimes de moindre importance, lorsque la publication du nom de la personne ne sert pas vraiment l'intérêt public, nous pourrions protéger non seulement les victimes, non seulement les témoins, mais même l'accusé dans quelques circonstances.

Comme je l'ai dit, les membres de la Commission n'en sont pas arrivés à un consensus à ce sujet. Ils étaient partagés sur cette question.

Lorsque la liberté de presse est en jeu, il est très difficile de tracer ce genre de lignes. Bon nombre croient qu'il est nettement préférable de laisser les journalistes écrire ce qu'ils veulent et de laisser les lecteurs s'en accommoder; mais nous avons adopté une attitude plus protectrice. À mon avis, ce projet de loi montre que nous devons protéger certaines personnes, mais que nous devons faire très attention pour ne pas porter atteinte à la liberté d'accès à l'information.

Le sénateur Nurgitz: Vous n'êtes pas le premier témoin à nous dire que, dans notre société, il faut absolument laisser le libre accès aux tribunaux et que, dans la mesure où seulement un infime pourcentage de la population ira assister aux procès, le véritable accès aux procès, le véritable accès aux tribunaux se fait par le truchement des médias. Je reste toujours un peu perplexe quant à l'importance de l'accès des médias au système de justice pénale. Nous nous donnons du mal pour former des avocats. Certains disent même que nous nous en donnons beaucoup pour former les juges, et à ce sujet vous pourrez me dire ce que vous en pensez, et le personnel des tribunaux. Le journaliste qui se rend en cour pour couvrir un procès est l'un des intervenants les plus importants de tout ce processus.

Sénateur Doyle et sénatrice Fairbairn, c'est là ma chance de vous rendre la monnaie de votre pièce. Il y a ici une lutte perpétuelle entre ceux d'entre nous qui ont exercé la profession de journalistes avant d'entrer au Sénat et ceux qui ont exercé celle d'avocats.

Trêve de plaisanterie, je trouve déplorable que nous ne prenions aucune mesure pour former ces intervenants lorsqu'il est question de cette question très importante, soit le caractère public de nos tribunaux.

Le juge Linden: Parlez-vous des journalistes?

Senator Nurgitz: Yes, the journalists. I am sure you have had the experience, as I have, where you have read in the newspaper about a case that you were involved in that was hardly identifiable except that your name was in it, and where the journalist used an absolutely different approach from that in the courtroom.

There is another aspect, and that is that I do not see the courts doing anything about explaining to the media or to the public what their judgments mean. The Supreme Court comes down with a judgment that allegedly affects the lives of all of us and it is just handed out. You can buy it for two bucks or something.

Mr. Justice Linden: It is more like 20 now. They are pretty thick these days.

Senator Nurgitz: Every journalist puts another slant on it. Is it time the courts had public relations people to explain what the process is and what the judgment of the court means? If it is so essential to have that kind of access to the system, and when the only means for everyone out there is to read the paper, what do we do about conveying this? I am sorry to have asked such a long-winded question.

Mr. Justice Linden: You raise a couple of very important points, both of which are dear to my heart. I think a fair amount is being done to educate the press. We participated in a number of seminars to teach the press. There is a Canadian and daily newspaper association that follows court cases very closely. Press people are running up against this every day. They can go to jail if they write the wrong things. Therefore, many of them are terribly interested in this and are learning, even by themselves. However, there are now courses about law and journalism. I know Western University offers one. As I said, a book is coming out, and in the process of producing this document, we met with dozens of press people to inform them and to get their views. There are now a number of books about it. We are a long way ahead of where we were 10 or 15 years ago, but I think there is still a lot more to be done. As one part of this process of rewriting our criminal law, we can set this thing out in such a way that it makes sense and is easier to understand, and perhaps the press will agree with it and be able to abide by it.

In terms of explaining the judgments of the courts, that, too, is a very difficult question. Judges, as you know, do not really care too much about public relations. Unlike politicians, they are there for life.

Senator Nurgitz: So are some politicians.

Senator Doyle: So are we.

The Chairman: Senators, I regret to inform you that the bell is calling us. There is a vote in the Senate. This should not take very long, if you do not mind waiting.

The committee adjourned.

Upon resuming

Senator Hastings: Judge Linden, I want to deal with your views with respect to the payment of victims. I think a caring

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: En effet. Il vous est sûrement déjà arrivé, comme à moi, de lire dans un journal un compte rendu d'une affaire dont vous étiez l'un des protagonistes et que vous avez eu du mal à reconnaître n'eût été le fait que votre nom y figurait, et où le journaliste adoptait une approche tout à fait différente de celle du tribunal.

Je voudrais aussi souligner que les tribunaux ne font rien pour expliquer aux médias ou à la population la signification de leurs décisions. La Cour suprême rend une décision qui risque d'avoir des répercussions sur la vie de toute la population, et cette décision est publiée sans tambour ni trompette. On peut en obtenir copie pour 2 \$.

Le juge Linden: Ces décisions sont très volumineuses de nos jours. Leurs coût s'approche davantage des 20 \$.

Le sénateur Nurgitz: Chaque journaliste les présentent sous un angle particulier. Ne croyez-vous pas qu'il serait temps que les tribunaux embauchent des relationnistes pour expliquer le processus judiciaire et la signification des décisions qu'ils rendent? Si l'accès au système est si important et que le seul moyen à la portée du commun des mortels est de dire les journaux, que devons-nous faire pour que le message passe? Je suis désolé d'avoir posé une question aussi emberlificotée.

Le juge Linden: Vous soulevez deux points très importants et qui me tiennent beaucoup à cœur. Je pense que l'on fait des efforts louables pour éduquer la presse. Nous avons participé à un certain nombre de colloques à l'intention de ses membres. Il existe une association des quotidiens canadiens qui suit de très près les affaires des tribunaux. Les gens du milieu journalistique se heurtent à la réalité judiciaire tous les jours. Ils risquent d'être emprisonnés s'ils écrivent des faussetés. En conséquence, bon nombre d'entre eux s'intéressent beaucoup à la question et se renseignent d'eux-mêmes. Quoi qu'il en soit, il y a actuellement des cours sur le droit et le journalisme. Je sais que l'université Western en offre un. Comme je l'ai dit, nous sommes en outre sur le point de publier un ouvrage. Pour rédiger ce document, nous avons consulté des douzaines de journalistes, afin de les informer et de connaître leur opinion. Il existe maintenant un certain nombre d'ouvrages à ce sujet. Nous avons fait beaucoup de chemin depuis 10 ou 15 ans, mais je pense qu'il en reste beaucoup à faire. Dans le cadre de cet exercice de révision du Code criminel, nous pouvons reformuler ces principes d'une façon claire et plus facile à comprendre; la presse y souscrirait peut-être et pourrait s'y conformer.

L'explication des jugements des tribunaux est aussi une question très délicate. Comme vous le savez sans doute, les juges ne se soucient pas beaucoup des relations publiques. Contrairement aux hommes politiques, ils sont là pour la vie.

Le sénateur Nurgitz: Certains hommes politiques aussi.

Le sénateur Doyle: Comme nous.

La présidente: Sénateurs, j'ai le regret de vous informer que la sonnerie d'appel nous convoque à un vote au Sénat. Nous devrions être de retour sous peu, si vous voulez bien attendre.

Le Comité suspend ses travaux.

A la reprise

Le sénateur Hastings: Monsieur le juge Linden, j'aimerais revenir sur votre point de vue concernant le dédommagement

society has to care about the victims. I have concern about the payment of victims where the victims will benefit from crime. This puts everyone in the society benefiting from the criminal justice system in some way or other from the moment of arrest to the moment of release. Will there be any hope of reform of that system with all of this built-in benefit to individuals along the line? I do not know how many billions of dollars we spend on the criminal justice system, but is it becoming an operation to defy reform because of the benefits to individuals throughout the system?

The bill now will benefit the victims. Is there anyone else in society in your mind that we have missed that should be on the payroll now so that we can include them all in one swoop with the passage of this bill?

Mr. Justice Linden: I share your concern with the high cost of justice. I think in the last study we did, we calculated that \$6 billion was spent on police, corrections and courts in the criminal justice area, but I am sure it has increased by a third or a half of that now. If we are going to spend money, maybe the victims ought to be the ones who should to be compensated.

We are not talking about punitive damages; we are not even talking about pain and suffering. We are talking about, when someone smashes up someone else's car, the victim having to bear the cost of repairing the car. If someone gets beaten up and he has some doctor's bills and is off work for a few weeks, he should get that money back if the offender is able to pay it. We already have that remedy in the civil justice system, as you know. All of these criminal acts that cause damage are torts as well and they could sue, but then that involves another proceeding, is costly, and drags out, and even more people in the system get paid in order to achieve that end. This is a more efficient, simple way of trying to repair the damage that has been done.

There are many who think we should do away with, or reduce our reliance upon, jails and deal more with offenders doing things for victims—not necessarily just paying, but helping, supporting, apologizing, et cetera.

I too am disturbed about the high cost of criminal justice, and much of our work is aimed at trying to reduce that by trying to get certain crimes out of the Criminal Code, if they are not needed, to try to simplify procedures, to try to make the law more understandable, and to try to restrain the criminal law in order to have less reliance on police and courts and criminal prosecution. There are many things that we are trying to do along those lines. But compensating victims is not the place to start trying to save money. Again, there will be very few of them who will actually receive any compensation, because most offenders do not have the money to pay and that is why they are taking other people's possessions in the first place.

[Traduction]

des victimes. Je pense qu'une société qui se soucie de ses membres certes doit s'occuper des victimes. Cependant, la question du dédommagement avantageux des victimes d'actes criminels me préoccupe. De nombreux membres de la société profitent du système de justice pénale d'une façon ou de l'autre, depuis l'arrestation jusqu'à la remise en liberté. Y a-t-ïl un espoir de réforme du système, compte tenu des avantages inhérents qu'en tirent les gens à toutes les étapes du processus. J'ignore combien de milliards de dollars nous consacrons au système de justice pénale, mais est-ce que cette situation risque de faire obstacle à la réforme en raison des avantages qu'on peut en retirer?

Le projet de loi aidera aux victimes. Selon vous, y a-t-il quelqu'un d'autre dans la société que nous avons oublié et qui devrait figurer sur la liste des bénéficiaires, de manière que nous puissions inclure tout le monde d'un seul coup?

Le juge Linden: Je suis d'accord avec vous au sujet du coût élevé de la justice. Je crois que dans la dernière étude que nous avons faite, nous avions estimé à 6 milliards de dollars le montant consacré à la police, au système correctionnel et aux tribunaux dans le secteur de la justice pénale, mais je suis certain que ce montant a augmenté d'un tiers ou de moitié à l'heure qu'il est. S'il faut dépenser de l'argent, il y aurait peut-être lieu d'indemniser les victimes.

Il ne s'agit pas de dommages punitifs, ni même de douleur ou de souffrance. Je songe à une personne dont l'auto a été vandalisée et qui doit assumer le coût des réparations de son véhicule. Si quelqu'un est battu, et qu'il doit engager des frais médicaux, et s'absenter du travail pendant des semaines, il devrait pouvoir récupérer cet argent de son agresseur, si ce dernier a les moyens de payer. Ce recours existe déjà au civil, comme vous le savez. Tous ces actes criminels qui sont cause de dommages sont aussi des torts qui peuvent donner lieu à des poursuites, mais il s'agit alors d'une autre procédure, coûteuse et longue, et on compte encore plus de gens qui sont payés pour entretenir le système. Le projet de loi assure un moyen plus efficace et plus simple d'obtenir réparation pour les dommages causés.

Beaucoup de gens pensent que nous ne devrions plus avoir recours à l'emprisonnement ou moins, en tout cas, et faire plutôt en sorte que les contrevenants fassent des choses pour leurs victimes, pas seulement leur accorder un dédommagement, mais les aider, leur présenter des excuses, etc.

Je suis aussi préoccupé par le coût de la justice pénale et notre travail vise en bonne partie à le réduire en essayant de supprimer certaines infractions actuellement prévues dans le Code criminel si elles ne sont pas nécessaires. Nous voulons simplifier les procédures, rendre la loi plus facile à comprendre et limiter la portée du droit criminel de manière à avoir moins souvent recours à la police, aux tribunaux et aux poursuites criminelles. Nous avons pris beaucoup de mesures en ce sens. Par contre, il ne faut pas chercher à économier sur le dos des victimes. Je le répète, bien peu de victimes recevront effectivement un dédommagement car la plupart des contrevenants sont dépourvus de ressources pécuniaires et c'est d'ailleurs précisément pour cette raison qu'ils s'emparent du bien d'autrui.

The Chairman: But does that not in itself begin to complicate the system? Because obviously you are going to build up a whole bureaucratic structure to determine whether that person can pay, and then you have to dole it out according to some formula and on whether it is going to be cost effective. You suggested earlier that if all fines went into a common pool and were used for criminal compensation, that might be better than trying to assess an individual.

Mr. Justice Linden: It is a problem, and that is a danger. It does not have to work that way. As you know, there is the civil justice system; there is a victims-of-crime scheme under which anyone who is injured can ask for compensation. As I view the bill, I think its purpose is to try to reduce the overall cost to the system by dealing with the matter right there. If there is a criminal trial and someone either pleads guilty or is found guilty, it can be completed there. It should not be a major time-consuming factor. We are essentially talking about little cases, and if another few minutes is taken during a sentencing so that an order can be made for something to be paid to someone, I do not think a whole new bureaucracy is envisioned. It is meant to be enforced like a civil judgment.

It is a question of alternatives. Are you better to keep it out of the criminal process and say to the person, "Now you go to the victims-of-crime scheme" and then they start from scratch and do their own investigation, and have or their own hearing, or you go out to a lawyer and you sue the person and it starts again. To me, this is an efficiency measure. It should achieve the solution in appropriate cases swiftly and cheaply. We will be able to save the money in the other areas. I think that that is its purpose. It may not work that way.

Senator Hastings: I have become very cynical about this system, and I rather suspect the whole system defies reform now. There is so much built in self-interest from beginning to end that we can hook on this and hook on that, but any real measure of changing or reforming that system has been last, with great respect to your commission.

Mr. Justice Linden: I am impatient too. I would love to see it move faster. I have met with your chairman and your deputy chairman on a number of occasions. I want a new Criminal Code and a new criminal justice system, and I was hoping we could get the Senate behind all of this. It is hard. It is a big job, and I agree with you that it is very frustrating at times.

Senator Hastings: With respect to the definition of "victim", would you agree with me that under subclause 7(1.4), the parents or the wife of the convicted person would qualify as a victim of crime?

Mr. Justice Linden: Parents and wife? What section is that?

[Traduction]

La présidente: Mais est-ce que cette démarche, en soi, ne va pas compliquer le système car, de toute évidence, il va falloir se doter de tout un appareil bureaucratique pour déterminer si le contrevenant peut payer, calculer le dédommagement selon une formule quelconque et, voir si tout cela sera rentable. Vous avez dit plus tôt qu'il serait plus efficace de verser toutes les amendes dans un fonds commun et de les utiliser à des fins de dédommagement des victimes d'actes criminels que de tenter d'établir le montant qu'une personne doit payer en dédommagement.

Le juge Linden: Cela pose un problème, un risque. Le système ne doit pas nécessairement fonctionner de cette manière. Comme vous le savez, le système de justice civile permet à toute victime d'acte criminel qui subit des blessures de demander un dédommagement. D'après moi, le projet de loi vise à réduire les coûts généraux du système en réglant la question immédiatement. S'il y a un procès au criminel et que l'accusé plaide coupable ou est déclaré coupable, la procédure pourra se terminer à cette étape. Le système ne doit pas exiger beaucoup de temps. Il s'agit pour l'essentiel d'affaires mineures et si la cour prend quelques minutes de plus au moment de la détermination de la peine pour ordonner le paiement d'un dédommagement à la victime, je ne crois pas que cela exige l'établissement d'une bureaucratie. La décision sera appliquée comme un jugement au civil.

C'est une question de choix. Faut-il garder cela à l'extérieur du système de justice criminelle et dire à l'intéressé de s'adresser au tribunal des victimes de la criminalité. Dans ce cas, ce tribunal partira de zéro, tiendra sa propre enquête, ses propres audiences. Ou une victime devra de nouveau s'adresser à un avocat, intenter des poursuites et tout recommencer. Pour moi, c'est une question d'efficacité. Le système proposé permettra de trouver une solution rapidement et économiquement, dans les cas qui s'y prêteront. Cela permettra d'économiser dans d'autres secteurs. Je pense que c'est le but recherché. Les choses ne fonctionneront peut-être pas ainsi.

Le sénateur Hastings: Je suis devenu très cynique à l'égard de tout ce système, et je crains que dans l'état actuel des choses, une réforme ne soit pas possible. Le système sert tellement les intérêts de tous les intervenants, du début à la fin, que malgré les efforts déployés ici et là, il n'y a vraiment aucune modification ou réforme véritable du système, sauf le respect dû à votre commission.

Le juge Linden: Je suis également impatient. J'aimerais que les choses aillent plus vite. J'ai rencontré votre présidente et votre vice-président à plusieurs reprises. Je souhaite un nouveau Code criminel et un nouveau système de justice pénale et j'espérais que nous pourrions obtenir l'appui du Sénat. C'est une chose difficile, la tâche est énorme et je reconnais que nous éprouvons des frustrations de temps à autre.

Le sénateur Hastings: En ce qui concerne la définition de la victime, êtes-vous d'accord pour dire qu'aux termes du paragraphe 7(1.4), les parents ou l'épouse de la personne reconnue coupable pourraient être considérées comme victimes d'un acte criminel?

Le juge Linden: Les parents et l'épouse? De quel article s'agit-il?

Senator Hastings: Page 15, subclause (1.4).

For the purpose of this section, "victim"... means the person to whom harm is done or who suffers physical or emotional loss as a result of the commission of the offence...

Would the wife or the parents-

Senator Cogger: Of the guilty party?

Senator Hastings: Yes.

Senator Nurgitz: I do not think that was what was intended.

The Chairman: Of the guilty party or of the victims?

Senator Hastings: Of the guilty party.

Senator Fairbairn: To suffer emotional loss?

The Chairman: Certainly, in the way it is worded, it could be either side.

Mr. Justice Linden: It is the spouse or relative of that person. The victim is the person to whom harm is done or suffers physical or emotional loss as a result of the commission. I guess you could argue that a criminal or a person charged with crime suffers some emotional loss, but I doubt if we would have any judges in this country who would define this to help a criminal.

Senator Hastings: I am not saying the criminal. I am saying the mother or the father or the wife of the criminal.

Mr. Justice Linden: I do not think it is meant to help them. If somebody wanted to torture the words, he might do it, but I have some confidence in my brothers and sisters on the bench that they are not going to come up with such a crazy interpretation—but maybe they will.

Senator Hastings: With respect to the victims-of-crime impact statement, I have no qualms about or criticisms of impact statements, but I question the merit of moving it forward to a recommendation as to sentence. Many judges I have talked to say they are quite capable of choosing an adequate sentence, or they do not need any assistance from anyone, including the crown attorney.

Mr. Justice Linden: One might worry about some of my colleagues who are so cocky and arrogant about their capacity to do this. Sentencing is a tough job. Those who do it a lot become experienced, and tend to know roughly what the tariff is. In private moments, I have talked to many judges who recognize that they can use help, and that is why we have this entire Canadian Sentencing Commission looking at disparities and difficulties and trying to come up with proposals. As you know, a Commons committee is going to study it, and I am hoping that eventually this committee will study it.

There are a lot of problems in the sentencing sphere. I have sentenced people too, and I am always grateful for any help that I can get. As you know, the current system would permit

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Du paragraphe 1.4, à la page 15.

Pour l'application de cet article, «la victime» est la personne qui subit des pertes ou des dommages matériels ou oraux par suite de la perpétration d'une infraction . . .

Est-ce que l'épouse ou les parents—

Le sénateur Cogger: De la personne reconnue coupable?

Le sénateur Hastings: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Je ne crois pas que ce soit l'intention du législateur.

La présidente: De la personne reconnue coupable ou des victimes?

Le sénateur Hastings: De la personne reconnue coupable.

Le sénateur Fairbairn: Le fait de subir des pertes ou dommages moraux.

La présidente: Étant donné la formulation, ce pourrait être l'un ou l'autre.

Le juge Linden: Il s'agit du conjoint ou d'un parent de cette personne. La victime est la personne qui subit des pertes ou des dommages matériels ou moraux par suite de la perpétration d'une infraction. Vous pouvez sans doute faire valoir qu'un criminel ou qu'une personne accusée d'un acte criminel a subi des dommages moraux, mais je doute qu'un juge accepte d'interpréter la définition à l'avantage d'un criminel.

Le sénateur Hastings: Je ne parle pas du criminel, mais de sa mère, son père ou sa femme.

Le juge Linden: Je ne crois pas que l'article ait pour objet de les aider. On peut toujours interpréter le texte en le sens, mais je ne pense pas que mes collègues de la magistrature en fassent une interprétation aussi tordue, bien que ce soit une possibilité.

Le sénateur Hastings: Au sujet de la déclaration d'une victime d'acte criminel, je n'ai ni réserves ni critiques à cet égard, mais je me demande s'il y a lieu de l'utiliser comme recommandation en vue de la détermination de la peine. De nombreux juges à qui j'ai parlé m'ont dit qu'ils sont tout-à-fait capables d'imposer une peine adéquate et qu'ils n'ont besoin de l'aide de personne, y compris le procureur de la couronne.

Le juge Linden: Certains de mes collègues font preuve de suffisance et d'arrogance au sujet de leur compétence. La détermination de peine est un travail ardu. Ceux qui le font fréquemment en acquièrent l'expérience et finissent par savoir à peu près quelle peine imposer. En privé, de nombreux juges m'ont dit qu'ils pourraient bénéficier d'une certaine aide et c'est la raison pour laquelle nous avons créé la Commission canadienne sur la détermination de la peine, qui est chargée d'examiner les disparités et les difficultés, et d'essayer de recommander des solutions. Comme vous le savez, un comité de la Chambre des communes a été chargé d'étudier cette question et j'espère que votre comité se penchera aussi là-dessus.

La détermination de la peine comporte beaucoup de problèmes. J'ai moi aussi déjà condamné des gens et j'apprécie toujours l'aide qu'on peut m'apporter. Comme vous le savez, le

in a sentencing hearing the Crown calling the victim, or anyone, or bringing forward a statement. Sentencing is a loose process because it is after the conviction. I do not think there is anything to prevent victim impact statements right now. All this is doing is to encourage it and to legitimize it. To me, sentencing is a serious matter. It is what victim groups have been asking for. These are the people involved.

The state in a way has taken over the whole prosecution of the victim's case. Originally it was the victims who used to prosecute their case; now the state is doing it, and we tend to forget about them, but they would like to be heard. How do you deny voie to a person so intimately affected by this? As I have said already, many judges do hear victims; and the more information we get the better, so far as I can see.

Senator Hastings: But is an impact statement intended to extend to a recommendation on sentence? I have no qualms about an impact statement. It is 'the impact of the crime on the individual. But then to extend it to accept a recommendation as to sentence goes beyond the "impact".

Mr. Justice Linden: Where else would it be relevant? The evidence of the victim is taken, but you are not going to dwell on it in the determination of guilt. It is at the sentencing stage where what happened to the victim is the important thing. How serious was this? Has one's life been destroyed or has it been a trivial thing that is not important?

Senator Hastings: That is an impact statement. I have no qualms with that, but should it extend to a recommendation on sentence?

Mr. Justice Linden: I think that is where it belongs.

Senator Doyle: Judge Linden, I do not have any problems with the purpose and the principle of the bill, but I have some questions about the techniques and procedures in the act. There is a section where it is necessary for the offender to prove his innocence. There are sections from which there are no appeal procedures, and there is provision for people to go to jail for their debts. A word was said a moment ago about the number of people in prison. We are not only willing to send them to jail for their debts, but they may be sent to jail for as long as two years. Considering, as you have said, that this bill is likely to apply to lesser offenders, in some situations the two years might be longer than the sentence that they had for the crime. I would like your opinion on those matters.

Mr. Justice Linden: These are matters of concern. They are not all matters that the commission, as a group, has taken a stand on, but I am willing to give you my own thoughts for what they are worth.

It is not a matter of the offender proving innocence. It is rather the situation where there is an order for restitution and,

[Traduction]

système actuel permet à la couronne, au cours d'une audition de détermination de la peine, d'appeler la victime ou toute autre personne à comparaître, ou de produire une déclaration. La détermination de la peine est un processus souple parce qu'elle survient après la condamnation. Je ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit qui empêche une déclaration de la victime à l'heure actuelle. Le projet de loi ne fait que faciliter cette démarche et la légitimer. Pour moi, la détermination de la peine constitue un élément important qui a été exigé par les groupes de victimes, c'est-à-dire les personnes concernées.

En un sens, l'État prend en main l'ensemble des poursuites reliées au cas de la victime. Initialement, la victime intentait elle-même des poursuites; c'est maintenant l'État qui s'enchange et nous avons tendance à oublier les victimes, mais elles veulent se faire entendre. Comment nier ce droit de parole à une personne concernée d'aussi près? Comme je l'ai déjà dit, de nombreux juges entendent des victimes et à mon avis, plus nous en savons, mieux cela vaut.

Le sénateur Hastings: Mais est-ce que la déclaration peut, avoir la portée d'une recommandation relativement à la détermination de la peine? Je n'ai aucune réserve au sujet de la déclaration, car elle concerne les conséquences d'un acte criminel pour la victime. Mais une déclaration déborde ce cadre si elle devient une recommandation.

Le juge Linden: Comment faire autrement? La déposition de la victime est entendue, mais on ne va pas s'arrêter à cela pour déterminer la culpabilité. C'est à l'étape de la détermination de peine que ce qui est arrivé à la victime prend son importance. Quelle en a été la gravité? L'existence de la victime en est-elle bouleversée irrémédiablement ou s'agit-il d'un fait anodin sans importance?

Le sénateur Hastings: C'est une déclaration. Je n'ai aucune réserve à ce sujet, mais faut-il en faire une recommandation?

Le juge Linden: Je pense que oui.

Le sénateur Doyle: Monsieur le juge Linden, je n'ai aucune objection en ce qui concerne l'objet et le principe du projet de loi, mais j'ai des questions au sujet des techniques et des procédures qui y sont prévues. Aux termes d'un des articles, le contrevenant doit prouver son innoncence. Certains articles ne prévoient aucune procédure d'appel et un article prévoit même que les gens peuvent être emprisonnés pour s'être endettés. On a parlé tout à l'heure du nombre de personnes qui sont actuellement détenues dans les prisons. Non seulement est-on prêt à envoyer les gens en prison parce qu'ils ont contracté des dettes, mais la durée de la détention peut aller jusqu'à deux ans ce qui, dans certains cas,—étant donné que vous avez dit que le projet de loi vise les auteurs d'actes criminels moins graves—risque d'être plus long que la peine infligée pour l'acte criminel commis. J'aimerais avoir votre avis à ce sujet.

Le juge Linden: Il y a là matière à préoccupation. La Commission ne s'est pas prononcée sur ces questions, mais je suis prêt à vous faire part de mon point de vue personnel.

Le contrevenant n'a pas à prouver son innoncence. Cette règle s'applique dans les cas où une ordonnance de dédomma-

if it is not paid, then it is up to the person to come forward and explain why it is not paid. We are not talking about a crime being committed. It is a question of whether the money is owing or not and whether there is a reason why it cannot be paid.

Of course one would have some concerns about it, but it would be hard to organize it any other way. You would not want to have the Crown have another trial to prove beyond a reasonable doubt that this person could pay. It is very hard to know what people have.

I do not know if you have ever had the experience of trying to enforce the payment of a debt from someone who does not want to pay. It is tough. They bury things; they hide things. You say "What have you got?". They say, "Look, my pockets are empty. I do not have anything." So unless you have some kind of technique to make them pay, unless they can show that they really do not have it, you are not going to get access to that kind of documentation.

That really relates to the concern about jailing people for debts. We are all against jailing for debts, but that is not the case here. What is proposed here is that, when a judge determines on the face of the evidence what the person can afford to pay and orders him to pay, and then he does not, that order has to be enforced. It should only be a last resort, obviously. You do not throw the person in jail the day after he does not pay. There has to be a way—and I think there is—to bring the person forward to answer, "Why not? Is there a reason?" One looks at the situation and then, as a last resort, jail is the ultimate weapon we have to force people to do the will of the legally authorized community. How else is one going to do it?

Remember, it is not just this process. In a civil process, it is the same. If the husband does not pay his wife her alimony and he has no reason for not doing so, eventually they are going to catch up to him and put him in jail if he fails to pay. If you do not pay your income tax or your other debts, eventually jail will be used to make you pay.

I still believe if the evidence is there, that the judge is not going to put people into jail if there is another alternative. I have sat on those types of cases myself many times. You always say, "We will give you another two weeks or another month to pay, and then if you do not pay, we are going to put you in jail." These things usually drag on. Rather than being overly harsh and throwing people in jail who are unable to pay because they are poor, in practice we are not able to force people to pay when they cannot.

In terms of the appeal, I have seen that in a discussion before the committee, and I do not know about that. It is usually a good thing to have an appeal for just about everything at some stage, but I am not sure of the rationale in this particular bill as to why it was felt that no appeal was necessary, except, I suppose, that it just drags the case on.

[Traduction]

gement a été rendue et si le contrevenant ne paie pas, il doit venir s'expliquer. Il ne s'agit pas de la perpétration d'un acte criminel. Il est question de savoir si de l'argent est dû ou non et pourquoi le dédommagement ne peut être effectué.

Évidemment, cette question peut soulever certaines inquiétudes, mais on pourrait difficilement agir autrement. On n'exigera tout de même pas de la couronne qu'elle intente un nouveau procès pour prouver au-delà de tout doute raisonnable que le contrevenant a les moyens de payer. Il est très difficile de savoir quelles personnes sont en mesure de payer.

J'ignore si vous avez déjà essayé de forcer quelqu'un à payer une dette qu'il ne veut pas rembourser. C'est difficile. Les débiteurs qui se trouvent dans cette situation dissimulent, cachent des faits. Si vous leur demandez combien ils ont, ils vous répondront que leurs poches sont vides, qu'ils n'ont rien. Aussi, à moins d'avoir un moyen de les contraindre, à moins que les personnes en cause ne puissent démontrer qu'elles n'ont vraiment pas les moyens de payer, vous n'aurez pas accès à ce genre de documentation.

Voilà ce qu'il en est au sujet de l'emprisonnement pour dettes. Nous sommes contre ce principe, mais il ne s'agit pas de cela ici. Selon le projet de loi, lorsqu'un juge a des motifs de croire, preuves à l'appui, qu'une personne a les moyens de payer, il rend une ordonnance de paiement; or la mesure prévoit simplement, en cas de non-rspect, un moyen pour faire exécuter l'ordonnance. Il s'agirait évidemment d'un dernier recours. On ne jette pas quelqu'un en prison parce qu'il est en retard d'une journée dans ses paiements. Il doit y avoir un moyen—et je pense qu'on l'a trouvé—pour contraindre ces gens à s'expliquer. On examine la situation et, à la limite, l'incarcération constitue l'ultime moyen pour forcer quelqu'un à exécuter la volonté légale de la collectivité. Quel autre moyen y a-t-il?

Rappelez-vous que ce recours n'est pas utilisé seulement au criminel, mais aussi au civil. Si un conjoint refuse sans raison valable de payer une pension alimentaire, à la limite il pourrait se retrouver en prison. Si vous ne payer votre impôt ou vos dettes, vous risquez la prison.

Je persiste à croire que, le juge ne va pas envoyer quelqu'un en prison s'il y a une autre solution. J'ai moi-même eu à régler ce genre de cas à de nombreuses reprises. En l'occurrence, on accorde à la personne un délai de deux semaines ou d'un mois en la prévenant que si elle ne paie pas, elle ira en prison. Ces choses traînent habituellement en longueur. Nous ne faisons pas preuve d'une sévérité excessive en envoyant en prison des gens qui n'ont pas les moyens de payer.

En ce qui concerne l'appel, j'en ai pris connaissance au cours d'une discussion devant le comité, mais j'ignore ce qu'il en est. Il est habituellement bon qu'il puisse y avoir appel au sujet d'à peu près n'importe quoi à un stade donné du processus je ne vois pas pourquoi on a jugé, dans ce projet de loi, qu'aucun appel n'était nécessaire, si ce n'est qu'autrement, les choses traîneraient en longueur.

These are simple issues really. You pay a doctor's bill in a week's salary. Has the person got a job? Do they have any money or are they deadbeats and do not have it? We are not talking about major amounts in most cases. There could be major fraud cases and things like that, but most of these cases are very small matters that are very simply dealt with.

There comes a point where having an appeal on every single little thing is a waste of resources. So you have to balance things. Is it worth having the appeal for the protection it gives? But in giving appeals, you are again wasting resources. Do you want to use the resources there or would you rather use them somewhere else? Again, that is a political judgment that you have to make. I cannot.

Senator Doyle: Coming back to the question of nonpayment, you have suggested that we are back to the situation that we have with fines, where, if they are not paid, the only alternative the court has is to send people to jail. Yet there is a argument rging across the country, as there has been for years, as to whether or not that is a fair and justifiable system to have, where the person who does not have \$500 spends 10 days in jail, on the assumption that he is worth fifty bucks a day. No one seems to have calculated it on what his true worth might be. Is that an adequate answer?

Mr. Justice Linden: In principle it is a terrible thing.

Senator Doyle: Why are we extending it? We are adding another layer to it, if you will. In addition to whatever fine or jail term he might receive, we are exposing him to paying more money, and if he does not pay it, we will put him in jail for a longer term.

Mr. Justice Linden: There is that problem with it. If it is harshly administered, it could lead to that, but one hopes that it is used as a last resort and that it would not be used in cases where people legitimately are unable to pay, or that it would be used only for those who are flouting the law and refusing to pay when they well could. However, I think you are right to be concerned about that and to see if you can come up with a better way of dealing with it.

Senator Doyle: I would think that one of the attitudes out there that we will have to deal with at some point in this is the public's understanding of what is intended by compensation for the victims of crime. To a certain extent, we are hearing from people who are saying, "Good. They are going to get Mr. Big in the drug business and they are going to fine him \$10 million, take the whole \$10 million away from him, strip him of all his wealth, and that is going to be distributed among all those people who have been victims of drug offences." I do not think that is the picture you are painting.

Mr. Justice Linden: There may be the odd case of that.

Senator Doyle: We are talking about people who have 200 or 300 bucks or a thousand, if they are flush.

Mr. Justice Linden: Most crimes are for small amounts, committed by people who do not have very much money. That

[Traduction]

Il s'agit en fait de questions simples. Exemples: Vous payez les honoraires d'un médecin un compte avec une semaine de salaire. La personne a-t-elle un emploi? A-t-elle de l'argent ou vit-elle aux crochets de la société? Dans la plupart des cas, les montants en cause ne sont pas élevés. Il peut y avoir des cas de fraude grave ou des choses de ce genre, mais le plus souvent, il s'agit de questions mineures et simples à régler.

À partir d'un certain point, des appels sur tout et rien constituent un gaspillage de ressources; aussi faut-il faire la part des choses. Vaut-il la peine d'aller en appel, compte tenu de la protection qu'on en tire? En accordant des appels, vous gaspillez des ressources. Voulez-vous utiliser ces ressources à cette fin ou pour autre chose? Encore une fois, c'est une question de jugement politique, que qu'il n'est pas de mon ressort de porter.

Le sénateur Doyle: Pour revenir à la question du non-paiement, vous avez dit que nous nous retrouvons dans la même situation que pour les amendes, à savoir que si elles ne sont pas payées, la seule solution dont disposent les tribunaux est d'envoyer le récalcitrant en prison. On s'interroge beaucoup à l'heure actuelle au pays quant à savoir s'il est juste d'evnoyer quelqu'un en prison pendant 10 jours pour une dette de 500 \$, à raison de cinquante dollars par jour. Il ne semble pas qu'on ait effectué des calculs basés sur la valeur réelle. Est-ce une solution adéquate?

Le juge Linden: En principe, c'est injustifiable.

Le sénateur Doyle: Pourquoi en nettre plus? En un sens, on ajoute une peine supplémentaire. En plus de l'amende ou de la peine d'emprisonnement, une personne s'expose à devoir payer davantage, et si elle ne paie pas, elle se retrouvera en prison pour plus longtemps encore.

Le juge Linden: Cela pose un problème. Si le système est administré impitoyablement, on peut se retrouver dans cette situation, mais il faut espérer qu'on utilisera ce moyen en dernier recours, et non pas à l'égard de ceux qui ne sont vraiment pas capables de payer. Espérons qu'on y aura recours uniquement contre ceux qui défient la loi et qui refusent de payer alors qu'ils en ont les moyens. Je crois toutefois que vous avez raison de vous préoccuper de cet aspect et de tenter de trouver une solution plus appropriée.

Le sénateur Doyle: Je pense qu'une des choses auxquelles il faudra s'intéresser concerne la façon dont le public conçoit le dédommagement aux victimes de la criminalité. Dans une certaine mesure, les gens se réjouissent. Ils croient qu'on va prendre un gros trafiquant de drogues, qu'on lui imposera une amende de 10 millions de dollars, et que le tout sera distribué aux victimes du Traffic de drogue. Je ne crois pas que ce genre de choses arrivera.

Le juge Linden: Ce n'est pas exclus.

Le sénateur Doyle: Nous parlons de gens qui ont en poche 200 \$ ou 300 \$ ou à l'occasion 1 000 \$.

Le juge Linden: La plupart des crimes portent sur des montants limités et ont été commis par des personnes démunies. C'est pourquoi il existe des mesures de dédommagement des

is why we have the victims compensation schemes, because the civil justice system did not work.

Senator Doyle: This proposal surely is intended to go beyond that.

Mr. Justice Linden: Oh, it is.

Senator Doyle: Do you think it will have any drying-up effect on the other procedure, where people will say, "We do not need to do this. The judges are taking care of that"?

Mr. Justice Linden: My hope is that it will minimize the need for the other, which is a more costly process. However, it is hard to tell.

Senator Fairbairn: I think my question was probably answered, in a sense, when you were dealing with Senator Hastings. We have had a witness who has expressed concern about the latitude of the definition of "victim" and the potential field day that may result from the definition as it exists in the bill. Have you a comment on that?

Mr. Justice Linden: As I said, I am not a draftsperson. In fact, I am not known for my good drafting. One can always raise horrifying things and one can often find examples of courts making mistakes. More and more now, we are looking at the purpose of the legislation and at debates in Parliament and statements of ministers and so on in support of the bill. Therefore, I think we are making fewer and fewer mistakes about interpretation matters. However, language is rubbery and a smart lawyer can always find some arguments to make. At \$100 or \$200 or \$300 per hour, you can really use your imagination and come up with a lot of outlandish arguments. We hope, however, that courts are wise to those things and are not led astray and will look at the purpose of the bill. It is a victims-of-crime bill. Just in its very title, An Act to Amend the Criminal Code (victims of crime), it is not meant to help the families of the offenders.

Senator Fairbairn: I was not thinking in terms of the precise question that Senator Hastings asked, but rather regarding the areas of emotional loss and that type of thing.

Mr. Justice Linden: Again, these are broad terms, but we use broad terms in law. We trust in judges and in juries to figure out what they mean and to apply them. There is a core meaning to most of these ideas. Most of our decisions are fairly reasonable and middle of the road. The other problem you have is, if you try to define it and identify it in great detail, you often run into the argument that there is too much detail. If you leave something out, you run into the argument that you meant to leave that out. It is a hard balance and I would not want to second-guess the drafters. I always think these things are overly complicated. We try to draft our material so that it is fairly simple and straightforward, but people tell us that it is too simple, too vague, too open, and that there is too much flexibility there. That is a whole debate in itself, and I cannot really add much more than I have already said.

Senator Buckwold: I have a question about what I think is the major problem in this whole area of restitution, and which has already been raised by a number of senators. I must admit

[Traduction]

victimes, parce que le système de justice civile s'est révélé inéfficace.

Le sénateur Doyle: Le projet de loi va sûrement plus loin.

Le juge Linden: En effet.

Le sénateur Doyle: Croyez-vous que cela amènera les gens à se détourner de l'autre procédure et à s'en remettre uniquement aux juges?

Le juge Linden: J'espère qu'on devra moins souvent avoir recours à l'autre procédure, qui est beaucoup plus coûteuse. Mais c'est dificile à dire.

Le sénateur Fairbairn: Vous avez sans doute répondu en partie à ma question quand vous parliez au sénateur Hastings. Un témoin s'est dit préoccupé par la portée de la définition de «victime» et de la possibilité que le système croûle sous les poursuites. Quel est votre avis?

Le juge Linden: Comme je l'ai dit, je ne suis pas rédacteur. En fait, je ne suis pas reconnu pour la piêtre qualité de mon style. On peut toujours envisager des horreurs et trouver des exemples d'erreurs judiciaires. On examine de plus en plus étroitement l'objet de la mesure, les débats au Parlement et les déclarations des ministres à l'appui du projet de loi. Par conséquent, je pense que nous faisons de moins en moins d'erreurs d'interprétation. Toutefois, étant donné la terminologie employée, un avocat futé peut toujours en tirer des arguments. À 100 \$, 200 \$ ou 300 \$ l'heure, vous pouvez vraiment vous permettre d'utiliser votre imagination et d'avancer des arguments incongrus. Nous espérons cependant que les tribunaux sont prévenus à l'égard de ce genre de choses, qu'ils ne se laisseront pas influencer et qu'ils s'en tiendront à l'objet du projet de loi. Il s'agit d'une mesure concernant les victimes d'actes criminels. D'après son titre même, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'acte criminel), le projet ne vise pas à venir en aide aux familles des contrevenants.

Le sénateur Fairbairn: Je ne pensais pas à la question précise du sénateur Hastings, mais plutôt aux pertes morales et à ce genre de choses.

Le juge Linden: Il s'agit de termes généraux, mais nous utilisons ce genre de terminologie en droit. Nous faisons confiance aux juges et aux jurés pour les interpréter et les appliquer. La plupart de ces idées ont un sens premier. La plupart de nos décisions sont raisonnables et pondérées. L'autre problème, c'est que si vous établisser une définition trop précise, il risque d'y avoir trop de détails. Si vous oubliez quelque chose, on fera valoir que nous l'avez voulu ainsi. L'équilibre est difficile à assurer et je ne voudrais pas me substituer aux rédacteurs. Je suis toujours d'avis que les textes de loi sont trop compliqués. Nous essayons de rédiger nos textes de façon simple et directe, mais on nous dit alors qu'ils sont trop similes, trop vagues, trop ouverts, et qu'ils comportent une trop grande marge d'interprétation. La question constitue un débat en soi, et je puis en dire beaucoup plus que ce que j'ai déjà dit.

Le sénateur Buckwold: J'ai une question au sujet de cet important problème que constitue le dédommagement, et qu'ont déjà soulevé de nombreux sénateurs. Je dois admettre

that, as I read the legislation, I just do not know how, in most cases, it is really going to work. You have indicated that from the law reform point of view this is going to be an improvement. As I read it, it could delay sentencing by weeks in order to get the necessary information, and a variety of other things. The court will conduct an inquiry concerning present or future ability of the offender to pay the amount, and perhaps bring in chartered accountants and so on. The lawyers will just move in and have another trial, literally, on this issue. I just do not know how it is going to work. Now, there may be simple cases where somebody steals something and it is sold and the fellow still has the money in his pocket and you say, "Okay, give the money back because you stole that television set."

Mr. Justice Linden: Yes.

Senator Buckwold: That is not the way it really works. It will not take long before those who have criminal intent will make sure that their assets, if they have any, are well hidden or protected. I was going to ask a few questions perhaps just for clarification. For example, why is it necessary to make orders for restitution where the offender is discharged?

Mr. Justice Linden: That is where he is found guilty but he is given a break on the sentencing.

Senator Buckwold: You are discharging him as a guilty person?

Mr. Justice Linden: He is a guilty person but we do not give him a record. We give him an absolute or conditional discharge.

Senator Buckwold: That bothered me a little because I was not quite sure what it meant. Now, "person" would also mean a corporation in law?

Mr. Justice Linden: Normally, it does, unless it is excluded.

Senator Buckwold: Therefore, if somebody stole something from a company, the corporation would then be treated the same as any individual?

Mr. Justice Linden: Normally, unless there is a reason not to.

Senator Buckwold: Therefore, a bank that has been robbed could ask for restitution of the money, if there was a conviction?

Mr. Justice Linden: I would assume so.

Senator Buckwold: Do you really think, from the point of view of mechanics, that this will work or will it just add to the whole bogging-down of the scheme?

Mr. Justice Linden: In the vast majority of cases, Senator Buckwold, there will not be any problem arising because the judge will swiftly determine that the accused person has no job, has no money, has no address, has no assets, and that there is no point in asking him to pay for anything. It is over and done with and there is no hope of restitution and the vic-

[Traduction]

qu'à la lecture du projet de loi, je ne vois vraiment pas comment, dans la plupart des cas, cette mesure pourra être appliquée. Vous avez indiqué qu'au titre de la réforme du droit, il s'agira d'une amélioration. D'après ce que je vois, cette disposition pourrait retarder le prononcé de la peine de plusieurs semaines, le temps d'obtenir l'information nécessaire et de prendre diverses autres mesures. Par exemple, le tribunal devra mener une enquête sur la capacité, actuelle ou future, de payer du contrevenant et pourra notamment requérir à cette fin les services de comptables agréés. Les avocats vont alors intervenir et intenter une nouvelle action sur cette question. Je ne sais réellement pas comment cette mesure sera appliquée. Cependant, certains cas pourraient être simples à régler. Prenons l'exemple du contrevenant qui a volé un objet, l'a vendu et a toujours en poche l'argent qu'il a obtenu. On peut dire à ce contrevenant: «Rend cet argent au propriétaire légitime de cet appareil de télévision».

Le juge Linden: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Ce n'est toutefois pas comme cela que ça se passe dans la réalité. Ceux qui ont une intention criminelle ne seront pas longs à s'assurer que leurs actifs, le cas échéant, sont bien cachés ou protégés. J'allais poser quelques questions pour obtenir des précisions. Par exemple, pourquoi est-il nécessaire de rendre une ordonnance lorsque le prévenu est relaxé?

Le juge Linden: Le prévenu est trouvé coupable, mais il est soustrait à l'exécution d'une peine.

Le sénateur Buckwold: Il est relaxé, mais trouvé coupable?

Le juge Linden: Il est coupable, mais nous ne lui ouvrons pas de casier judiciaire. Nous le relaxons de façon absolue ou conditionnelle.

Le sénateur Buckwold: Ce point m'ennuyait un peu parce que je n'étais pas sûr de bien le comprendre. En droit, une «personne» comprend également une société?

Le juge Linden: Normalement, à moins d'une indication contraire.

Le sénateur Buckwold: Si une société était victime d'un vol, elle serait donc traitée de la même façon qu'un particulier?

Le juge Linden: Habituellement oui, à moins que l'on ait des raisons pour ne pas le faire.

Le sénateur Buckwold: Une banque qui a fait l'objet d'un vol pourrait donc demander dédommagement, s'il y a condamnation.

Le juge Linden: Je le présume.

Le sénateur Buckwold: Selon vous, cette mesure sera-t-elle réellement applicable ou ne va-t-elle qu'enfoncer davantage le projet de loi dans un bourbier?

Le juge Linden: Dans la vaste majorité des cas, sénateur Buckwold, cette disposition ne posera aucun problème puisque le juge va rapidement déterminer que le prévenu n'a pas d'emploi, pas d'argent, pas d'adresse et pas d'actif et que cela ne sert à rien de lui demander de payer quoi que ce soit. La victime devra alors laisser tomber tout espoir d'obtenir dédom-

tim will have to go to the Victims of Crime Board to try to get compensation from the state by another route. In a small proporition of the cases, it will be pretty easy to determine that the people do have jobs and families and whatever, and they have done something and caused some loss, and the court will say, "You should pay." This is the area where the system will work best.

Senator Buckwold: Those would involve petty things.

Mr. Justice Linden: It would be small things, but to these people it would be fairly important. It would reconcile them and bring them together. The one person pays the other and there is a sense of being forgiven for your debts. That is the whole theory.

Senator Buckwold: A form of confession?

Mr. Justice Linden: A type of confession and expiation.

Senator Buckwold: Is that not wishful thinking?

Mr. Justice Linden: It may be. Then there are another few cases, perhaps where people have defrauded other people and there is a lot of money involved. In those cases, the court may well have to devote days to sorting it out, but, again, remember, if they are not doing it here, they are doing it somewhere else. To me, it is more efficient to do it as part of the criminal process, and at the same time and with the people who know all the facts, than to start all over again from scratch and take another year or two. While it may delay the sentencing a little bit and it may take a little bit more time, if you look at the whole picture, it is more efficient to do it here than to do it in an entirely separate proceeding. However, I would not think that would be more than 3 or 4 per cent of the cases. The vast bulk of the cases will be where the people do not have any money at all and it is just not an issue.

Senator Buckwold: You really do not need it.

Mr. Justice Linden: Well, that is true in those cases. However, it is needed where there is money. Again, remember, we are looking at this from the point of view of the victim. All of this is to try to remedy the injustices of the past. The victim goes in there, the state gets the guy who has beaten him up, and throws him into jail. The victim has lost wages. He has had to pay for doctor's bills. Perhaps his car is all bashed up. He does not get one nickel.

Senator Buckwold: You do not need to convince us of that. We agree with that. We are talking about the mechanics and how difficult it is going to be.

Mr. Justice Linden: You have to judge whether it is worth the trouble. I am always an optimist on these things. I always think things will work well. Perhaps I am not as old as you yet and I have not learned sufficiently that everything does not work.

[Traduction]

magement de la part du contrevenant et chercher à obtenir une indemnisation de l'État aurpès de la commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Dans quelques cas, le tribunal pourra facilement déterminer que le prévenu a un emploi et une famille et qu'il a causé des pertes à la victime et lui ordonnera d'en assumer le coût. C'est dans ce type de cas que le système fonctionnera le mieux.

Le sénateur Buckwold: Il n'y aura que de petites sommes en cause.

Le juge Linden: Ce seront de petites sommes qui revêteront cependant une assez grande importance pour ces gens. Une réconciliation pourrait avoir lieu. L'un verse une somme à l'autre et a l'impression que ses dettes sont rayées. C'est la théorie sur laquelle cette mesure repose.

Le sénateur Buckwold: Il s'agit d'une forme de confession?

Le juge Linden: Une forme de confession et d'expiation.

Le sénateur Buckwold: Ne prend-t-on pas ses désirs pour des réalités?

Le juge Linden: Peut-être. Il y aura quelques autres cas, des cas de fraude,, par exemple, où d'énormes sommes d'argent seront en cause. Le tribunal mettra peut-être alors plusieurs jours pour régler la situation, mais n'oublions pas que s'il ne le fait pas, une autre instance devra le faire. Il est, selon moi, plus efficace de voir au dédommagement à l'intérieur du processus judiciaire avec les gens qui connaissent tous les faits, plutôt que de recommencer à zéro par la suite et attendre un ou deux ans avant que tout soit réglé. Bien que le processus de détermination de la peine puisse en être retardé un peu, il est dans l'ensemble, plus efficace de procéder de cette façon que de régler la question devant une autre instance. Je ne crois toutefois pas que des retards auraient lieu dans plus de 3 ou 4 p. 100 des cas. En effet, dans la vaste majorité des cas les prévenus n'auront pas d'argent et la question du dédommagement ne sera simplement pas en cause.

Le sénateur Buckwold: Cette disposition n'est donc pas réellement nécessaire.

Le juge Linden: Dans bien des cas, elle ne l'est pas. Elle l'est toutefois lorsque le prévenu a de l'argent. N'oubliez pas que nous envisageons cette situation du point de vue de la victime. Cette disposition vise simplement à essayer de réparer les injustices commises par le passé. Par exemple, l'État fait prisonnier un homme coupable d'avoir battu quelqu'un et le condamne à une peine d'incarcération. De son côté, la victime a perdu une partie de son salaire et, a assumé des frais médicaux. Peut-être même que sa voiture est bousillée. Or, elle n'obtient pas un sou.

Le sénateur Buckwold: Vous n'avez pas besoin d'essayer de nous convaincre, nous sommes d'accord avec vous. Nous parlons simplement de la difficulté que représentera l'application de cette mesure.

Le juge Linden: Il faut déterminer si elle en vaut la chandelle. Je suis toujours optimiste dans ces cas-là. J'ai toujours idée que les choses vont bien se passer. Peut-être ne suis-je pas encore aussi vieux que vous et n'ai-je pas encore appris qu'on obtient pas toujours les résultats escomptés.

Senator Buckwold: The older you get, the more you find things work out even better than you hope.

Mr. Justice Linden: I am looking forward to that, then. Senator Buckwold: Especially when you are a senator.

Senator Hastings: We have talked about the victim's statements, et cetera, at trial. Do you extend that to any release hearing?

Mr. Justice Linden: I do not know if we have actually studied that. I am one who believes strongly in getting the evidence before the court. I think the more help you can give a court, the more information you can give to a court, and the more people that talk to a court, the better the decision you are going to get. Why exclude information that may be helpful?

Senator Hastings: Would you extend that to any release hearing?

Mr. Justice Linden: In principle I do not see why not.

The Chairman: Thank you, Mr. Justice Linden, and thank you for your patience in waiting for us while we interrupted our hearing. You have been very helpful.

Senators, we have with us now Professor Irvin Waller, from the University of Ottawa, who, I understand, has worked for many years with victims. I am sure he will give us more information on his background and qualifications in this particular field, in his opening remarks.

I would first like to apologize to you, Professor Waller, for keeping you waiting. I think you were told we had to interrupt our hearing for a vote in the Senate, and that has put us just slightly behind. We are glad you were able to stay. Would you proceed, please.

Professor Irvin Waller, Department of Criminology, University of Ottawa: Thank you, Madam Chairman. J'amerais d'abord me présenter et ensuite aborder le fond de la question.

Je suis actuellement professeur de criminologie à l'université d'Ottawa. Je suis également secrétaire général de la Société mondiale de victimologie, qui est une organisation non-gouvernementale qui a observé à l'élaboration de la déclaration de l'ONU et qui a beaucoup travaillé pour l'adoption de la déclaration de l'ONU sur les droits des victimes.

Je suis également un auteur de livres sur les questions d'emprisonnement et de libération conditionnelle au Canada.

What I wanted to do was to focus on three general issues relating to the bill. First of all, I would like to highlight some of the problems, as I see them, in Canada. Secondly, I would like to situate this piece of legislation in terms of the developments in other countries, including the United States, Europe and Australia. Thirdly, I would like to draw your attention to what I think is the major missing part of this bill. What I see as a very ordinary bill could be transformed, by the inclusion of this particular clause, into a major bill that went a long way towards meeting the concerns of the United Nations.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Plus on vieillit, plus on découvre que les choses tournent beaucoup mieux qu'on ne l'avait même espéré.

Le juge Linden: J'ai très hâte d'avoir votre âge alors.

Le sénateur Buckwold: Plus particulièrement lorsque l'on est sénateur.

Le sénateur Hastings: Nous avons parlé de la déclaration de la victime, notamment, lors du procès. Ces déclarations peuvent-elles être utilisées dans le cas d'audiences de mise en liberté?

Le juge Linden: Je ne sais pas si nous avons effectivement étudié ce point. Je suis de ceux qui recommande vivement de faire comparaître les témoins devant les tribunaux. Selon moi, plus on fournit d'aide à un tribunal, plus on lui donne d'information et plus il entend de témoignages, plus la décision qu'il rendra sera bonne. Pourquoi exclure des informations qui pourraient être utiles?

Le sénateur Hastings: Vous appliqueriez donc cette disposition aux audiences de mise en liberté?

Le juge Linden: En principe, je ne vois pas pourquoi nous ne le ferions pas.

La présidente: Je vous remercie, monsieur le juge Linden, pour la patience dont vous avez fait preuve lorsque nous avons interrompu notre séance. Votre témoignage a été très utile.

Sénateurs, nous accueillons maintenant le professeur Irvin Waller, de l'Université d'Ottawa, qui, je crois savoir, a travaillé pendant de nombreuses années auprès des victimes. Je suis sûr qu'il nous donnera plus de détail sur sa formation et ses compétences dans ce domaine dans son exposé.

Je voudrais d'abord m'excuser pour ce retard, monsieur Waller. On vous dit, je crois, que nous avons dû interrompre nos travaux le temps d'aller voter au Sénat. Nous avons donc pris un peu de retard. Nous sommes heureux que vous ayez pu rester. La parole est à vous.

M. Irwin Waller, département de criminologie, Université d'Ottawa: I would like to begin by introducing myself and then I will give my presentation on matters of substance.

I am currently a professor of criminology at the University of Ottawa. I am also Secretary-General of the World Society of Victimology, a non-governmental organization that helped to develop the U.N. declaration and worked hard for the adoption of the U.N. declaration on the rights of victims.

In addition, I have written books on imprisonment and parole in Canada.

J'ai voulu mettre l'accent sur trois questions d'ordre général concernant le projet de loi. Premièrement je voudrais souligner certains problèmes qui se posent à mon sens au Canada. Deuxièmement, j'aimerais faire un parallèle entre cette mesure législative et la situation dans d'autres pays dont les États-Unis, certains pays d'Europe et l'Australie. Troisièmement, je voudrais vous signaler quelle est à mon avis la principale lacune de ce projet de loi. Ce que je considère comme un projet de loi très moyen pourrait être transformé, en y incluant ce nouvel article, en un projet de loi d'une importance majeure

First of all, I will describe very briefly the Canadian situation as I see it. As you are probably aware, nine provinces have compensation programs.

There is still one province that does not: Prince Edward Island. Only one in 55 victims of violent crime in Canada will receive any form of state compensation, primarily because they are not made aware by police officers, immediately after the crime, of the availability of compensation. Victims who are not injured, but are, nevertheless, victims of what are called violent crime are not eligible for state compensation in any of the provinces of Canada. That is the picture on compensation in a nutshell.

On restitution, since the introduction of the Criminal Code towards the end of the nineteenth century, we have sections that provided for restitution that are almost never used. It is impossible to get statistics in Canada on the use of the probation section relating to restitution or the other sections in the Criminal Code relating to restitution. Basically, our courts have not been concerned about trying to provide a form of justice between victim and offender at the time of sentence.

If we turn to services, the situation in Canada is equally bad. There are more than 100 rape crisis centres and in excess of 200 transition homes for battered wives, and there will shortly be another 50 to 100 homes constructed as a result of the federal government's present initiative. That sounds like a lot of victim services, but when you bring it down to where those services are provided and who is made aware of them, if you live in Toronto, Montreal, Ottawa and the other larger cities, you may be all right, but if you live in a rural area or outside the central core of the city there will be neither a rape crisis centre or na battered-wife home available to you. Those are our best services for victims in Canada.

If you look at the effective ways of dealing with wife battering, such as the police and social worker teams that exist in London, Ontario, only eight police forces in Canada have this; none of our major police forces in Canada—Toronto, Montreal, the OPP, the QPP or the RCMP—have any major way of effectively dealing with wife battering.

If you look at general services for victims in some police departments— nearly 20 now, four of which are in the national capital area—there is some sort of service to give some minimal information to victims of crime about the sorts of things they are eligible for, such as compensation from the state, restitution, how they can get their property back and how they can get help with their emotional problems, if they have any.

In terms of how victims are dealt with in the courts, if you happen to be self-employed, either as a secretary earning a daily wage or a small storekeeper whose store has been broken

[Traduction]

qui contribuerait énormément à répondre aux préoccupations des Nations Unies.

Je vais d'abord vous expliquer comment je vois la situation au Canada. Comme vous le savez probablement, neuf provinces ont des programmes d'indemnisation.

Une seule province n'en a pas encore: İÎle-du-Prince-Édouard. Une seule victime d'un acte criminel voilent sur 55 au Canada reçoit une indemnisation de l'État, principalement parce que les agents de police n'indiquent pas aux victimes, immédiatement après le crime, qu'elles peuvent en faire la demande. Les victimes qui n'ont pas de lésion, mais qui ont néanmoins été victimes d'un acte criminel dit, voilent ne sont admissibles à une indemnisation de l'État dans aucune province du Canada. Voilà comment se résume la situation.

En ce qui a trait au dédommagement, le Code criminel renferme, depuis ses origines, vers la fin du xix° siècle, des articles là-dessus, auxquels on a pratiquement jamais recours. Il est impossible d'obtenir au Canada des statistiques sur le recours à l'article relatif au dédommagement au titre de la probation ou à tous les autres articles du Code criminel relatifs au dédommagement. En somme, les tribunaux ne se sont pas efforcés de voir à ce que justice soit faite entre la victime et le contrevenant au moment du prononcé de la sentence.

En ce qui concerne les services, la situation au Canada n'est pas plus reluisante. On compte plus de 100 centres d'aide aux victimes de viol et quelque 200 maisons de transition pour les victimes de violence conjugale et le gouvernement fédéral a prévu, dans le cadre de la récente initiative, l'établissement de 50 à 100 nouvelles maisons. Il semble donc y avoir énormément de services aux victimes, mais lorsqu'on y regarde de près, on se rend compte que les villes comme à Toronto, Montréal, Ottawa et les autres grandes villes du Canada sont bien desservis, mais que dans les régions rurales ou à l'extérieur des grandes villes, il n'existe aucun centre d'aide aux victimes de viol ou aucune maison de transition pour victimes de violence conjugale. Or, voilà l'essentiel des services que nous offrons aux victimes au Canada.

L'une des façons efficaces de lutter contre la violence conjugale consiste à former des équipes composées d'agents de police et de travailleurs sociaux, comme l'ont fait les forces de police de London, en Ontario. Seul huit corps policiers du Canada ont adopté cette mesure et aucun des principaux corps policiers du pays, ceux de Toronto et de Montréal, la Police provinciale de l'Ontario, la Police provinciale du Québec et la GRC, n'a de moyen efficace pour lutter contre la violence conjugale.

Du côté des services généraux offerts aux victimes, certains corps de police—près de 20 à l'heure actuelle, dont 4 dans la région de la capitale nationale—fournissent des services aux victimes d'actes criminels en leur donnant de l'information sur l'indemnisation de l'État à laquelle elles ont droit, la façon dont elles peuvent récupérer leurs biens ou obtenir de l'aide au cas où elles auraient des problèmes d'ordre émotionnel.

En ce qui concerne la comparution de victimes devant les tribunaux, que l'on travaille à son compte, que l'on soit secrétaire et dispose d'un revenu quotidien, propriétaire d'un petit

into, or an affluent dentist or doctor, the amount of money available to compensate you for loss of wages in going to court is nothing short of being derisory in every province in this country. There are almost no court houses in this country that provide simple scheduling so that a victim does not come to court unless the case will really go ahead.

That paints a picture of a country that has established a reputation worldwide for its care and concern for the disadvantaged and has basically shown little or no concern for victims, many of whom are women, and most of whom are poor and disadvantaged, like many of the offenders whom we have been previously concerned about almost exclusively.

I should now like to turn to how this bill looks in relation to other countries.

First, if we look south of the border, 1,000 pieces of legislation have been adopted in the U.S. states and the federal system in the last five years. There were two major federal bills. The first forced judges to consider restitution, introduced a victim impact statement similar to the one that you see in this bill, and a number of other provisions, which, if you are interested in we can come back to. They do things such as protecting or trying to protect witnesses from intimidation and trying to hold parole boards and hospital release boards more accountable for their actions.

The second U.S. federal bill, Victims of Crime Act, 1984, basically used a system of a small additional fine on convicted offenders as a way of funding programs in the states to provide better compensation and assistance. That legislation required that those additional moneys be used for new programs to help victims of crime. It could not be used by any state to supplant present funds; to build police stations; to buy additional police cars; or to buy, in some cases in the U.S., submarines, and all the gadgetry that we have seen south of the border.

Massachusetts, which I consider a progressive state, like our own province of Manitoba, has established the sorts of principles under which victims should be treated. They set up a board to make it happen and introduced a system of small fines to fund that board. Many other states have also done this. I would be happy to give you more details about the United States when we come to questions.

I would like to refer to three other countries quickly. England has had what it calls compensation orders—what we would call restitution—as a separate sentence since the early 1970s. They made further modifications in the early 1980s. Roughly 50 per cent of all persons found guilty of vandalism in the United Kingdom pay restitution; 20 per cent of all persons

[Traduction]

commerce qui a fait l'objet d'un vol par effraction, médium ou un dentiste bien nanti, la somme servant à combler le manque à gagner qu'occasionne la comparution est tout à fait dérisoire dans chaque province du Canada. Par ailleurs, pratiquement aucun tribunal du pays fonctionne de façon qu'une victime ait à se rendre au palais de justice uniquement si la cause est réellement entendue.

Voilà ce qui se passe dans un pays qui a partout dans le monde la réputation de prendre soin des défavorisés et qui jusqu'à maintenant, ne s'est guère soucié des victimes d'actes criminels, dont un grand nombre sont des femmes, pour la plupart pauvres et défavorisées, comme bien des contrevenants dont nous nous préoccupions auparavant presque exclusivement.

Je voudrais maintenant faire le parallèle entre ce projet de loi et les mesures qui existent dans ce domaine à l'étranger.

Examinons d'abord la situation chez notre voisin du Sud: 1 000 mesures législatives ont été adoptées à ce titre par les gouvernements des États et par le gouvernement fédéral au cours des cinq dernières années. Deux importantes lois fédérales ont vu le jour la première force les juges à prendre le dédommagement en considération, prévoit le recours à une déclaration des conséquences du crime pour la victime semblable à celle qui est prévue dans le projet de loi actuel et un certain nombre d'autes dispositions dont je pourrai parler tout à l'heure si cela vous intéresse. Elles visent, entre autres, à protéger ou à essayer de protéger les témoins contre l'intimidation et à exiger des commissions de libération conditionnelle et des commissions de libération des hôpitaux qu'elles rendent des comptes.

La deuxième loi adoptée au niveau fédéral aux États-Unis en 1984, la Victims of Crime Act, prévoit essentiellement l'imposition de l'après sur amendes aux contrevenants ayant fait l'objet d'une condamnation, de façon à financer les programmes de l'État visant à mieux indemniser les victimes et à leur venir en aide. Aux termes de cette mesure législative, ces fonds doivent être affectés à de nouveaux programmes d'aide aux victimes d'actes criminels. Ils ne peuvent être utilisés dans aucun État à la place des fonds affectés à des programmes qui existent déjà, pour la construction de stations de police, l'achat de voitures de police et, dans certains cas aux États-Unis, de sous-marins ainsi que de tous les gadgets que nous trouvons chez nos voisins du Sud.

Des États comme le Massachusetts, que je considère progressifs, comme la province du Manitoba, ont établi des principes régissant le traitement des victimes, créé une commission pour assurer le respect de ces principes et introduit un régime de petites amendes pour financer la commission. De nombreux autres États ont également pris ces mesures. Je vous fournirai plus de détails sur les États-Unis pendant la période de questions.

Je voudrais maintenant parler brièvement de trois autres pays. Il existe en Angleterre des ordonnances d'indemnisation—que nous appellerions dédommagement—constituent une peine distincte de toutes les autres depuis le début des années 1970. Cette disposition a subi quelques modifications au début des années 1980. Environ 50 p. 100 des personnes

convicted of theft pay restitution. It is not considered a particularly radical or oppressive way of dealing with offenders. Magistrates and judges generally consider it more positive than levying fines or giving prison sentences as ways of combatting those(types of offences.

France has for more than 20 years provided legal aid counselling to victims within the criminal courts so they can claim restitution, receive better information and have their other concerns respected.

In Australia, two states—South Australia and New South Wales—now have legislation that, in my view is more progressive for victims.

In this proposed legislation the ban on publication does not go nearly far enough in protecting the privacy of victims. The return-of-property legal provisions are just one way of trying to deal with facilitating the return of property. The restitution provisions obviously depend a lot on how much money the provinces put into probation and victim services as to how well they will operate.

The big disappointment in this bill is that the House of Commons has not been prepared to say that money raised through the additional fines for the purpose of victim services will be used for victim services. This means that the surcharge money that is raised in this bill does not have to be used for funding police-based victim service programs or rape crisis centres. It does not have to be used to ensure that police officers will inform victims of the availability of compensation. It does not have to be used to ensure that judges or prosecutors or defence lawyers will be trained so that the restitution provisions work effectively. They can use this money, in my view, in any way they want.

If one has confidence in the provinces, presumably they will use it in some way for victims. It could be used to replace money already going to state compensations; it could be used to replace those small amounts of money already going to programs for rape victims or battered wives.

This bill does not have any statement of how the money should be used. It does not require the money to be used for new programs or for additional programs. In my view, both of those are omissions. Particularly disheartening is that, during the hearings of this bill before the House of Commons committee, the federal, provincial and territorial ministers of justice in Canada agreed on a statement of principles. They agreed on how victims should be treated. However, that statement of principles remain—and in my view is likely to remain—a dead letter, because it has not in any way been referred to in this bill to ensure that the money is used for the purposes it should be used for. I think that is a major omission.

[Traduction]

trouvées coupables de vandalisme au Royaume-Uni et 20 p. 100 de celles qui sont trouvées coupables de vol paient un dédommagement. Cette façon de procéder n'est pourtant pas considérée comme radicale ou oppressive à outrance envers les contrevenants. En fait, les magistrats et les juges sont généralement d'avis qu'elle est plus positive que celle qui consisterait à percevoir une demande ou à imposer une peine d'incarcération pour combattre ce type d'infraction.

La France offre depuis plus de 20 ans, au sein de l'appareil judiciaire des services d'aide juridique aux victimes, de sorte qu'elles peuvent demander à être dédommagées, recevoir de meilleurs renseignements et obtenir réponse à un grand nombre de leurs autres préoccupations.

En Australie, deux États, South Australia et New South Wales, étudient un projet de loi qui est plus progressiste pour les victimes que la loi en vigueur.

La disposition visant à interdire de publier l'identité des victimes figurant dans ce projet de loi ne suffira pas pour protéger leur vie privée. Les dispositions légales visant la remise des biens ne sont qu'une façon de faciliter la récupération des biens par leur propriétaire. L'application des dispositions relatives au dédommagement repose de toute évidence sur la somme que les provicnes affecteront à la probation et aux services aux victimes.

La grande lacune de ce projet de loi réside dans le fait que la Chambre des communes n'a pas voulu exiger que les fonds recueillis au moyen de sur amendes soient utilisés uniquement pour les services aux victimes. En effet, aux termes du projet de loi, il n'est pas obligatoire que la suramende compensatoire serve à financer la prestation de services aux victimes par les forces de police ou l'établissement de centres d'aide aux victimes de viol. Le projet de loi n'exige pas non plus qu'elle serve à assurer que les agents de police informent les victimes de leurs droits d'être dédommagées, que les juges, les avocats du plaignant ou de la défense soient formés de façon à ce que les dispositions relatives au dédommagement puissent être appliquées efficacement. À mon avis, cet argent pourra être utilisé à n'importe quelle fin.

Si l'on fait confiance aux provinces, on peut présumer qu'elles utiliseront ces sommes pour venir en aide aux victimes d'une façon quelconque. Elles pourront s'en servir pour remplacer les fonds déjà affectée à l'indemnisation par l'État, pour remplacer les crédits minimes octroyés à des programmes d'aide aux victimes de viol et de violence conjugale.

Le projet de loi ne précise pas comment ces fonds doivent être utilisés. Il n'en exige pas l'affectation à de nouveaux programmes. Ce sont à mon avis deux lacunes. Je trouve particulièrement décourageant le fait qu'au cours des audiences qu'a tenues le comité de la Chambre des communes sur ce projet de loi, les ministres de la Justice des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada aient convenu d'un énoncé de principes, qu'ils se soient entendus sur la façon dont les victimes devraient être traitées et que cet énoncé de principes soit devenu—et, à mon avis, le demeurera vraisemblablement—lettre morte. En effet, il n'est absolument pas mentionné dans ce projet de loi que les fonds recueillis doivent être utilisés aux

If you look at what is happening in Canada at this timeand I think it is urgent that this bill be adopted and put in place—Manitoba in 1986 passed victim justice legislation. I believe Manitoba is a pioneer internationally for this action. New Brunswick has passed similar legislation. Quebec is presently considering a bill which presumably will become law some time this summer or early fall. But there is no sign of any interest in the major and richest province of this country— Ontario. There is no sign of any attempts to provide generalized set of services for victims or generalized training for police officers to advertise their compensation program. Presently in this province, if you are a victim of robbery and you get injured, you would get one-third of what you get in exactly the same robbery just across the bridge in Quebec. Ontario has, for whatever reasons, been very slow in trying to give any significant recognition to the people who, in my view, bear the brunt of crime. In some cases they contribute; in many cases they are innocent people on whom the whole criminal justice system depends, because they are the principal witnesses, the principal people who provide the evidence on which a crime can be prosecuted.

In conclusion, I hope you will speed this bill through, because it is important. If you are going to try to make improvements, I hope the first area you will look at is how that money is going to be used, in order that sensible services will be put in place in all provinces in Canada and not just those that have already shown concern for the victims of crime.

The Chairman: Professor Waller, could you elaborate on your comment that you do not think the privacy provisions go far enough in protecting the victims? As you may have heard, there has been concern about the judge not having a discretion in that case. Would you agree that the judge should have discretion, and would you explain what you mean when you say you do not feel the provisions go far enough?

Professor Waller: Both the United Nations' Declaration on the Rights of Victims and the Council of Europe's Statement of Principles suggest that there should be a possibility of protecting the identity of victims and witnesses. They do not limit these protections to sexual assault victims, and they do not make any specific reference to extortion or loan sharking.

In my view, there are many other victims and witnesses who need some form of protection. If a child is cruelly murdered by a stranger, it is not pleasant for the parents to have their names and their whereabouts publicized. If we were to go the steps that I think are necessary to protect the privacy of victims, we would be making this a more general ban.

[Traduction]

fins pour lesquelles ils ont censés être utilisés. C'est à mon sens une grave lacune.

Si l'on examine la situation au Canada à l'heure actuelle et je crois qu'il est urgent que ce projet de loi soit adopté et mis en vigueur-l'on constate que le Manitoba a adopté en 1986 une loi permettant de faire justice aux victimes. Je crois savoir que le Manitoba fait figure de pionnier dans le monde entier à cet effet. Le Nouveau-Brunswick a adopté une loi semblable. Le Québec étudie actuellement un projet de loi qui devrait vraisemblablement être adopté cet été ou au début de l'automne. La question ne semble toutefois pas intéresser du tout la principale et plus riche province du Canada, l'Ontario. En effet, cette province n'a pris aucune mesure pour offrir des services d'ordre général aux victimes ou former ses agents de police de façon à ce qu'ils fassent connaître son programme d'indemnisation. À l'heure actuelle, une victime de vol qui subit des blessures en Ontario obtient le tiers de ce qu'une victime obtiendrait de l'autre côté de la rivière, au Québec, dans les mêmes circonstances. L'Ontario, pour quelle que raison que ce soit, hésite beaucoup à reconnaître le grave préjudice que subissent ceux qui, à mon avis, portent le poids du crime. Bien que dans certains cas, les victimes participent au processus judiciaire; ce sont, la plupart du temps, des personnes innocentes sur lesquelles le système judiciaire dépend parce qu'elles sont les principaux témoins, celles qui fournissent les preuves permettant d'intenter une action.

En conclusion, j'espère que vous adopterez rapidement ce projet de loi, parce qu'il revêt une grande importance. Si vous essayez d'y apporter des améliorations, je souhaite que vous vous attaquerez d'abord à la façon dont ces fonds seront utilisés de sorte que des services judicieux soient mis en œuvre dans toutes les provinces du Canada, et pas seulement dans celles qui ont déjà montré qu'elles se préoccupaient du sort des victimes d'actes criminels.

La présidente: Monsieur Waller, pourriez-vous nous expliquer pourquoi vous ne croyez pas que les dispositions concernant l'interdiction de publier l'identité de la victime ne suffiront pas pour protéger la victime? Comme vous le savez peutêtre, certains se sont inquiètés du fait que le juge n'avait pas de pouvoir discrétionnaire à ce titre. Croyez-vous qu'on devrait laisser au juge la possibilité d'agir à sa discrétion et pourriez-vous nous expliquer ce que vous entendez par le fait que ces dispositions ne suffiront pas pour protéger la victime?

M. Waller: La déclaration des Nations Unies sur les droits des victimes et l'énoncé de principes du Conseil de l'Europe indiquent tous deux qu'il devrait être possible de protéger l'identité des victimes et des témoins. Ils ne restreignent pas cette protection aux seules victimes d'agressions sexuelles et ne font pas expressément mention de l'extorsion ou du prêt usuraire.

À mon avis, beaucoup d'autres victimes et témoins ont besoin d'une certaine forme de protection. Si un enfant est cruellement assassiné par un étranger, il n'est pas agréable pour les parents de voir leur nom et leur adresse publiés. Si nous voulons vraiment prendre les mesures nécessaires pour protéger la vie privée des victimes, il importe de faire en sorte que cette interdiction ait une portée plus générale.

The provision in the bill that requires the judge to inform the victim is a good one. Some people are of the opinion that prosecutors represent victims. They do not. They represent the Queen; they represent the state. It is not always in their interest to provide assistance to victims, and that is why some victims have been incarcerated for refusing to testify in cases where their safety was in danger. I think it is a good provision.

I do not have strong views about whether it should be a mandatory ban or a discretionary ban. In this case it is reasonable, and it does provide good protection where the victim or witness wants it. If it was to be extended beyond these sorts of cases, it could then be made discretionary.

Senator Hastings: Professor Waller, in your opening remarks—and I cannot quote you verbatim—you mentioned something to the effect that these acts that have been coming forth with respect to the victims of crime were a reaction by society to the treatment of the offender. What do you mean by the treatment of the offender, and how is this reacting to that treatment?

I believe you used the word "concern" for the offender, that society had shown too much concern for the offender.

Professor Waller: I certainly did not want to imply that society had shown too much concern for the offender. Society has shown more concern for offenders than they did 20 years ago. I am not advocating any withdrawal from that progress. I am stating that society, in the last 100 or 200 years, has not shown very much concern for the victim. We, as a typical example of a western industrialized democracy, have shown no concern for trying to prevent crime. We are obsessed with something called justice and trying to find an appropriate level of punishment for a particular wrong that is done. We are not concerned with trying to protect people from offences that do substantial psychological harm, and that too often do physical damage and often result in financial losses.

I am not suggesting that there should be any retreat from the progress we have made in relation to offenders. The present funds that are spent on trying to prevent crime, or, in bills like this, trying to provide a minimal respect for the rights of victims or assistance to them, are, in my view, derisory up to this point.

Senator Hastings: You said that in the last 20 years we have made significant progress, particularly with offenders. Can you give me one or two examples?

Professor Waller: Legal aid-

Senator Hastings: Let me change it, then, to examples of progress with the convicted.

Professor Waller: I do not want to get too side-tracked, senator. I think we spend too much time, as a society, arguing about what sentence should be given and whether we should or

[Traduction]

Prenez, par exemple, la disposition du projet de loi exigeant que le juge informe la victime. D'aucuns croient que les procureurs représentent les victimes. Il n'en est rien. Ils représentent la Reine, l'État. Il n'est pas toujours dans leur intérêt d'aider les victimes. C'est ce qui explique d'ailleurs que certaines victimes soient emprisonnées pour avoir refusé de témoigner lorsque leur sécurité était en danger. En ce sens, je pense que cette disposition est valable.

Je ne suis pas absolument sûr qu'il soit préférable de rendre l'application de cette interdiction obligatoire plutôt que discrétionnaire. Dans le cas qui nous intéresse, elle est suffisante pour permettre d'offrir effectivement à la victime ou au témoin la protection dont il a besoin. Si elle devait s'appliquer à d'autres genres de cas, son application pourrait alors être discrétionnaire.

Le sénateur Hastings: Professeur Waller, même si je ne me rappelle plus de vos paroles exactes, j'ai remarqué que, dans votre exposé préliminaire, vous avez laissé entendre que ces différentes lois visant à protéger les victimes d'actes criminels étaient une sorte de réaction de la société au traitement du contrevenant. Qu'entendez-vous par «traitement du contrevenant» et en quoi la société y réagit-elle?

Je crois que vous avez indiqué que la société était trop préoccupée par le sort du contrevenant.

Le professeur Waller: Loin de moi l'idée de prétendre que la société est trop préoccupée par le sort du contrevenant. Elle l'est cependant plus qu'elle ne l'était il y a 20 ans. Je ne remets pas en question cette évolution. Je dis simplement que la société, au cours des 100 ou 200 dernières années, a fait fort peu de cas du sort des victimes. Nous, qui sommes un exemple typique de démocratie occidentale industrialisée, ne faisons aucun effort pour essayer de prévenir le crime. Nous sommes obsédés par ce que nous appelons la justice et par la nécessité de bien doser chaque châtiment en fonction du tort causé. Nous n'essayons pas de protéger la population contre les actes criminels, contre les profondes séquelles psychologiques qu'ils laissent et contre, trop souvent, les blessures physiques et les pertes financières qu'ils entraînent.

Donc, je ne remets pas du tout en question l'utilisé des progrès réalisés jusqu'ici en ce qui a trait aux contrevenants. Cependant, les fonds actuellement consacrés à la prévention du crime ou les initiatives, comme ce projet de loi, visant à assurer aux victimes un minimum de respect de leurs droits ou une aide quelconque ne représentent jusqu'ici, à mon avis, qu'une goutre d'eau dans l'océan.

Le sénateur Hastings: Vous dites qu'au cours des 20 dernières années, nous avons fait beaucoup de progrès, en particulier en ce qui a trait aux contrevenants. Pouvez-vous me donner un ou deux exemples?

M. Waller: L'aide juridique . . .

Le sénateur Hastings: Pourriez-vous plutôt me donner des exemples de progrès réalisés en ce qui a trait aux contrevenants condamnés.

M. Waller: Je ne voudrais pas trop m'écarter de mon sujet, sénateur. Je pense qu'en tant que société, nous passons trop de temps à nous interroger sur les peines à imposer

should not have a Parole Board. What the public wants is protection from crime and some justice in that regard. What it does not get is protection from crime. The sorts of measures we have been using—fining, probation, prison or parole—are not the sorts of efforts that provide that sort of protection.

If you look at something like the U.N. declaration, you will find that on victims it says that prevention is a major priority that governments should be focused upon. There are countries beginning to focus on prevention; this country is not one of them. I think if we are to do something about murder, rape, robbery, burglary and theft, then fine, we should do something about them and we should do so by trying to prevent those events from occurring. That is probably the best form of victim justice you can provide.

I would be happy at another opportunity to give you specifics about the sorts of things this country could be doing.

Senator Fairbairn: Professor Waller, one of the most difficult sections of the bill for me is the one dealing with the ban on publication. In your opening remarks you seemed to indicate that the ban on publication should be extended even beyond what is contained in this bill. As you probably suspect, there are a number of conflicting points of view on this matter, including the idea that future victims might be protected in terms of publication of trials for certain of these offences, particularly in the realm of extortion and loan-sharking. Could you elaborate on your point of view in this regard?

Professor Waller: Many victims of crime are, in my view, totally innocent. They did not precipitate the offence in any way. They have become the victim of an offence that may result in some loss, some injury and probably a lot of emotional trauma. The major problem of most crime is the emotional trauma inflicted upon individual victims. If we think these crimes are immoral acts that should not occur, I think we should be doing everything possible to try to protect that victim and help him recover.

One of the things that is important to victims is their private lives and their being able to go on, as they recover from the shock of the crime, as much as possible, with their families and their jobs, in the way in which they were living before the crime. Therefore, I think it is reasonable that we try to avoid unnecessary publicity for those victims.

This act limits the ban to sexual assault offences because it is assumed that a sexual assault is a private matter or causes trauma—I do not know the thinking behind it. The bill also excludes the victims of extortion and loan-sharking. There are, however, many other victims of crime, such as the families of child murder victims, elderly fraud victims, street robbery victims and so on, who would also like to have their private lives protected in some way.

[Traduction]

ou sur l'utilité ou non d'avoir une Commission des libérations conditionnelles. Tout ce que le public demande, c'est d'être protégé contre les actes criminels et de pouvoir obtenir justice à cet égard. Or, il ne jouit pas de cette protection. Le genre de mesures auxquelles nous avons recours—imposition d'amendes, mise en liberté surveillée, incarcération ou libération conditionnelle—ne sont pas de nature à assurer ce genre de protection.

Si vous regardez par exemple la déclaration des N.U. vous allez constater que la prévention des victimes y est décrite comme une priorité majeure que tous les gouvernements devraient avoir. Certains pays commencent effectivement à insister sur l'importance de la prévention, mais le nôtre n'en fait pas partie. Si nous avons vraiment à cœur d'enrayer les fléaux que sont le meurtre, le viol, le vol à main armée, le cambriolage et le vol, alors nous devrons d'abord faire en sorte d'empêcher que ces crimes soient commis. C'est probablement la meilleure forme de justice que nous pouvons offrir aux victimes.

Il me ferait plaisir, à une autre occasion, de vous donner des précisions sur le genre de mesures que le Canada pourraient prendre à cette fin.

Le sénateur Fairbairn: Professeur Waller, l'un des articles de ce projet de loi qui m'apparaît le plus délicat est celui portant sur l'ordonnance de non-publication. Dans votre exposé préliminaire, vous laissez entendre qu'il faudrait encore élargir la portée de cette ordonnance. Comme vous vous en doutez probablement, bon nombre de points de vue contradictoires ont été émis à ce sujet. Ainsi, d'aucuns estiment que nous pourrions protéger de futures victimes en interdisant la publication du déroulement des procès pour certains de ces actes criminels, en particulier les cas d'extorsion et de prêts usuraires. Pourriez-vous préciser votre point de vue à cet égard?

M. Waller: Bon nombre de victimes d'actes criminels sont, à mon avis, totalement innocentes. Elles n'ont rien fait pour provoquer ces actes criminels. Elles sont les victimes d'un acte qui, en plus de leur faire subir des pertes financières et des blessures, leur occasionne souvent un énorme traumatisme émotif.

Le principal problème avec la plupart des actes criminels, réside dans le traumatisme émotif qu'ils infligent à leurs victimes. Si nous sommes capables de reconnaître que ces actes sont odieux et ne devraient pas se produire, je pense que nous devrions faire tout en notre pouvoir pour essayer de protéger la victime et l'aider à se remettre.

La vie privée des victimes est l'un des aspects important à cet égard. Les victimes et leurs familles doivent, une fois le choc passé, pouvoir reprendre leur travail et continuer à vivre normalement. Il m'apparaît donc utile d'essayer d'éviter toute publicité inutile autour de l'identité de ces victimes.

If you look at the U.N. declaration that was adopted by 160 governments, you will see that it is not specific in terms of the ban on publicity, but its focus upon the need to protect the private life of the victim is not limited to sexual assault, extortion or loan-sharking victims. The Council of Europe, which brings together western European countries and tends to be a more conservative body than the United Nations, in my view, does not limit this protection to the victims of sexual assault. I think this bill is an important first step, but I think we have to go further in trying to provide protection. We can do this through legislation and in other ways; for example, through agreements with the media, trying to sensitize them to the sorts of problems victims experience. We have to find ways to protect the private lives of victims.

Senator Doyle: I have a problem and I guess it falls in the "justice being seen to be done" department. If someone robs me of my television set and I am lucky enough to have been robbed by a burglar who has a bit of money, I will get my money back; I will get some kind of restitution. But if the person who robbed me was destitute and had nothing to offer and there was not a drop that the court could squeeze out of him, then I have nowhere to turn except to the committee which deals with justice for the victims of crime and which will not give me a penny unless I happen to be injured. Therefore, unless I am lucky enough to draw a criminal of substance, there is nothing for me as a victim, yet there is something for me as a victim if I smart enough to get hurt. It seems to me that we will have to do some amending somewhere, that it is going to be difficult to explain to some victims why some people receive some money when they do not. They are sure to ask: You call that justice?

Professor Waller: I have a number of comments in that regard, senator. First, about half of the victims of television theft or break-ins are insured and tend to be the more affluent people. They will get restitution through their insurance companies. Approximately 50 per cent of those victims will not be insured and probably have the greatest need for some form of financial reparation for what happened.

This bill is a careful and prudent—too prudent, in my view—step forward to try to provide a system of justice that is

[Traduction]

Ce projet de loi limite l'interdiction aux cas d'agressions sexuelles, parce qu'on considère que ce genre de crime revêt un caractère privé ou cause un traumatisme—j'ai du mal à voir le rapport. Le projet de loi exclut aussi les victimes d'extorsion et de pratiques usuraires. Il y a pourtant beaucoup d'autres victimes d'actes criminels, comme les familles d'enfants assassinés, les personnes âgées victimes de fraude, les victimes de vol à main armée dans la rue, etc., qui aimeraient aussi que leur vie privée soit protégée d'une façon ou d'une autre. Si vous lisez la déclaration des N.U. adoptée par 160 gouvernements, vous constaterez qu'elle est assez vague en ce qui a trait à l'interdiction de publication, mais elle insiste sur la nécessité de protéger la vie privée des victimes et pas seulement celle des victimes d'agressions sexuelles, d'extorsion ou de pratiques usuraires. Le Conseil de l'Europe, qui se compose de pays de l'Europe occidentale et qui, à mon avis, est un organisme à tendance plus conservatrice que les Nations Unies, ne limite pas cette protection aux victimes d'agressions sexuelles. Je pense que ce projet de loi est un pas dans la bonne direction, mais qu'il faudra aller plus loin au chapitre de la protection offerte. Nous pouvons le faire par voie législative ou d'autres façons; par exemple, au moyen d'ententes avec les médias pour essayer de les sensibiliser aux genres de problèmes auxquels font face les victimes. Nous devons trouver des façons de protéger la vie privée des victimes.

Le sénateur Doyle: J'ai du mal à voir à quel moment on peut considérer que «justice a été rendue». Si quelqu'un me vole mon téléviseur et que je suis assez chanceux pour tomber sur un cambrioleur qui a un peu d'argent, je vais ravoir mon argent ou obtenir une certaine forme de dédommagement. Mais si la personne qui m'a volé est sans le sou, le tribunal ne pourra pas lui imposer de me dédommager. Je n'aurai alors d'autre recours que de me tourner vers le comité chargé de rendre justice aux victimes d'actes criminels, mais je n'obtiendrai pas un cent à moins d'avoir subi des blessures. Donc, à moins d'être assez chanceux pour tomber sur un criminel d'habitude, je ne recevrai rien en tant que victime, sauf si je suis assez futé pour faire en sorte d'être blessé. Il me semble qu'il y a quelque chose qui cloche quelque part; comment, en effet, expliquer aux victimes que certaines d'entre elles ont droit à une compensation et d'autres non? Elles vont inévitablement vous demander si c'est cela que vous appelez la justice?

M. Waller: J'ai un certain nombre de commentaires à formuler à cet égard, sénateur. D'abord, environ la moitié des victimes de vols de téléviseurs ou d'effractions sont assurées et sont habituellement des gens assez aisés. Elles vont donc obtenir une compensation auprès de leur compagnie d'assurance. L'autre moitié des victimes ne sont pas assurées et ont, le plus souvent, grandement besoin d'obtenir une certaine forme de dédommagement pour le crime dont elles ont été victimes. Ce projet de loi est une tentative prudente—trop prudente, à mon avis—pour essayer de mettre en œuvre un système de justice qui soit moins anonyme et reconnaisse qu'un acte criminel est d'abord commis par un contrevenant contre un particulier.

Ce n'est pas la Reine qui est violée; c'est une personne, un citoyen canadien, une femme qui est victime d'une grave agres-

less state oriented and recognizes that a crime is committed by an offender against an individual. It is not the Queen that is raped, it is a person, it is a Canadian citizen, it is a woman who is the victim of aggravated sexual assault. It is not the Queen whose television was taken; it is an individual whose television was taken. I think this bill, through the provision on restitution—through what I think are limited and tentative steps forward on victim impact statements—is very careful when you consider the experience in the United States. We are just putting one little toe in the water to try out something that has been going on for 20 years on a common sense basis in France, something which has been going on in California since 1974, something which is included in the provisions of 50 states, most of which go beyond the ones in this bill. We are going to see more recognition of the victim.

You say that you are concerned about justice being done, and you are right that there will be some victims who will get some restitution. I refer to the English statistics; approximately 20 per cent of victims of theft get some restitution, probably not the full value of a new colour television set, but some restitution. There will be others who will not get any restitution.

My view is that it would be better for us to have a justice system in which the victim participates more and is recognized, in which defence counsel begin to recognize that there is another human being involved who experienced something and who must be taken into account. I think their game is going to be changed because they will start thinking about restitution and saying, "If I can arrange restitution maybe I can avoid a prison sentence." It will be a new game, and that is threatening for some defence counsel. This is happening in other jurisdictions.

This bill, for instance, makes no provision for mediation programs, which would be one of the ways of arriving at restitution. It does not stop it from happening, and if the provinces use some of this money in sensible ways, then that could happen. I think all those positives are worth having in place even if we cannot ensure that every victim gets appropriately compensated by the offender.

Senator Doyle: There is nothing in this bill that would suggest that there has been any attempt made to ensure the most deserving victims of crime are the beneficiaries of the bill. As I understand it, under this bill, if Conrad Black had his television set taken away, and he was smart enough—and I think he would be—to have a criminal who had a buck working for him, he would get his money. But it may be that a poor person down the street with nothing at all would hit on a criminal who had nothing at all and out of it would come nothing at all.

Is there any possible device that could be set up where all of the funds taken from criminals in these matters could be put into a central fund and from which compensation could be made to any victim of crime, according to particular needs? This sounds pretty abstract, and I agree it is because this is off the top of my head. I think the bill has been presented in such

[Traduction]

sion sexuelle. Ce n'est pas la Reine qui se fait voler son téléviseur; c'est un particulier. Je crois que ce projet de loi et, en particulier, sa disposition sur le dédommagement—qui, à mon avis, constitue un premier pas timide vers la reconnaissance des torts subis par les victimes—est très prudent compte tenu de la situation aux États-Unis. Nous ne faisons que nous avancer timidement sur un terrain où la France s'est déjà engagée de plein-pied depuis une vingtaine d'années, et la Californie, depuis 1974, sans parler des dispositions adoptées par une cinquantaine d'États et dont la portée est beaucoup plus grande que celles de ce projet de loi. Ce projet de loi permettra néanmoins d'accorder plus d'attention à la victime.

Vous dites que vous vous inquiétez de ce que justice soit rendue, et vous avez raison d'affirmer qu'une partie des victimes recevront un certain dédommagement. Si je me reporte aux statistiques anglaises, environ 20 p. 100 des victimes de vol reçoivent un certain dédommagement, lequel ne correspond pas nécessairement à la valeur à neuf d'un nouveau téléviseur couleur, mais c'est quand même mieux que rien. D'autres cependant risquent de n'obtenir aucun dédommagement.

J'estime qu'il serait préférable d'avoir un système de justice où la victime a davantage son mot à dire et où l'avocat de la défense commence à prendre conscience de son existence. Le jeu risque d'être différent si les intéressés commencent à penser en fonction d'un dédommagement et à se dire que s'ils dédommagent leurs victimes, ils éviteront peut-être une peine d'emprisonnement. Cela changera les règles du jeu et certains avocats de la défense pourraient y voir une menace. C'est en tout cas ce qui se produit ailleurs.

Ce projet de loi ne prévoit, par exemple, aucune disposition concernant la mise en œuvre de programmes de médiation qui permettraient de négocier un dédommagement. Cela ne veut pas dire qu'une telle mesure est exclue. Au contraire, si les provinces utilisent cet argent de façon sensée, une telle possibilité est envisageable. Je pense que toutes ces mesures sont valables et méritent d'être mises en œuvre, même si nous ne pouvons pas nous assurer que chaque victime sera dûment dédommagée par le contrevenant.

Le sénateur Doyle: Il n'y a rien dans ce projet de loi qui permet de croire qu'on a fait un effort particulier pour que les victimes d'actes criminels soient les premières à en bénéficier. Si je comprends bien, en vertu de ce projet de loi, si Conrad Black se fait voler son téléviseur et qu'il est assez chanceux—et je crois qu'il l'est—pour tomber sur un criminel qui a de l'argent, il va à coup sûr être dédommagé. Il peut cependant arriver aussi qu'une personne démunie tombe sur un criminel sans le sou et ne puisse absolument pas être dédommagée.

Ne pourrait-on pas créer un fonds commun à partir duquel les victimes d'actes criminels seraient dédommagées en fonction de leurs besoins particuliers? Je conviens que cela peut paraître assez abstrait, mais c'est une idée que je lance comme cela au hasard. Le projet de loi a été présenté de telle façon—et je pense que c'est peut-être en partie la faute des messa-

a way—and this may be the fault of the messengers—that it will resolve the problems of victims of crime and make a substantial change for anybody who gets hassled, and it is going to do that, according to your interpretation of what is going to happen. We cannot argue universal benefits here because we have been told they are out of style.

Professor Waller: My notion of justice being done would relate to programs in Canada that would reduce the number of people who have had their television sets stolen. There are such programs around. They could be instituted.

I maintain that we could have about half the number of televisions stolen from residences that we have today for less than I per cent of what we currently spend on criminal justice with no major infringement on private citizens' lives or no major infringement on offenders' lives. That type of approach has not been made part of this bill. I hope that in the near future both the federal and provincial governments in Canada will start saying justice will be done by protecting citizens and by making prevention as important a priority as justice is in our courts.

To reinforce that point in relation to what you said, 16 out of 17 people who have had their television sets stolen from their residences will never have anybody go to court. So the issue is not, as most people think, one of whether the offender is destitute when he is convicted. Most people committing these offences will never be caught. So, if you are victim, and you are Conrad Black, you may be able to choose an offender who gets caught, but most people in Canada do not choose offenders who will get caught, and that is really where the problem is.

Senator Doyle: I probably used the wrong example. There are situations where I think it could be proved in court that the theft of the television set would have been a benefit to the person who was robbed. I might have said a person who breaks into my house, does not injure my wife personally or physically, but who frightens the hell out of her in a break and enter and who, I think, should pay for having dislocated her. That, perhaps, would have been a better example to have used.

All of the same arguments apply along the way. Do you want to take that a little further than you already have?

Professor Waller: To meet your concern about the financial loss, what you are really talking about is some sort of state insurance program, and there have been attempts in some U.S. cities where crime rates are very high for property insurance to be provided as part of welfare benefits so that people will live in those areas of the cities. So, there are some examples of practical programs to meet these sorts of concerns you are raising. They are just examples; they have never been universally applied in any country.

In New Zealand there is a program of accident insurance that covers, at minimum levels, all people who are injured regardless of the way in which they are injured. That is another example of a universal program.

[Traduction]

gers—qu'il est censé résoudre les problèmes des victimes d'actes criminels et transformer radicalement la situation des personnes en cause, et ce, selon votre interprétation de ce qui va se produire. Nous ne pouvons invoquer ici l'universalité des avantages prévus parce qu'on nous a dit que cela n'est plus de mode.

M. Waller: J'estime pour ma part que justice aura été faite au Canada, lorsque le nombre de personnes qui se font voler leurs téléviseurs aura diminué. Il existe des programmes à cette fin. Nous pourrions en adopter.

Je soutiens que nous pourrions réduire de moitié le nombre de téléviseurs volés dans les résidences pour moins de 1 p. 100 de ce que nous coûte notre système de justice criminelle, sans empiéter indûment sur la vie privée des simples citoyens ou des contrevenants. Ce genre d'approche n'est pas envisagée dans ce projet de loi. J'espère que, dans un proche avenir, les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada commenceront à considérer la protection des citoyens comme un moyen de rendre justice et comme un priorité aussi importante que peut l'être la justice aux yeux des tribunaux.

Pour ajouter du poids à votre exemple, je dirais que sur 17 personnes qui se font voler leurs téléviseurs, 16 ne pourront jamais poursuivre qui que ce soit. Contrairement à ce que la plupart croient, la question n'est donc pas de savoir si le contrevenant est sans le sou au moment de sa condamnation. La plupart des auteurs de ce genre d'actes criminels ne sont jamais pris. Donc, si vous êtes victime et si vous êtes Conrad Black, vous êtes peut-être en mesure de choisir un contrevenant qui va être pris, mais la plupart du temps, cela n'est pas le cas, et c'est là où se situe le véritable problème.

Le sénateur Doyle: Je n'ai probablement pas utilisé un bon exemple. Il arrive, je crois, qu'on puisse prouver en cour que le vol d'un téléviseur a profité à la personne qui se l'est fait dérober. J'aurais pu utiliser comme exemple quelqu'un qui s'introduit chez moi par effraction et qui, sans blesser ma femme personnellement ou physiquement, lui fait quand même une peur bleue. À mon avis, ce contrevenant devrait payer pour le traumatisme qu'il a causé. Cet exemple aurait peut-être été meilleur.

Les mêmes arguments sont valables quelle que soit la situation. Voudriez-vous préciser davantage votre pensée?

M. Waller: En ce qui concerne vos préoccupations relatives aux pertes financières, vous pourriez par exemple songer à un programme quelconque d'assurance régi par l'État. Ainsi, dans certaines villes américaines où le taux de criminalité est très élevé, l'assurance-propriété fait partie des prestations d'aide sociale. Il existe donc des exemples concrets de programmes qui permettraient de donner suite à vos préoccupations. Ce ne sont là que des exemples, ces programmes n'ont jamais été appliqués à grande échelle dans aucun pays.

En Nouvelle-Zélande, il existe un programme d'assuranceaccident qui accorde une protection minimale à toutes les personnes qui subissent des blessures, peu importe la façon dont lesdites blessures leur ont été infligées. C'est là un autre exemple de programme universel.

Senator Doyle: Those insurance programs are financed by the bad guys.

Professor Waller: No, but they could easily be.

In some U.S. states the state compensation programs are financed, as you say, by the bad guys, although, if you look at those more closely, you will see that they are financed by rich bad guys, people involved in driving offences who, of course, are major killers anyhow so it is not such an unfair group.

Your point about the emotional trauma of your wife is the major issue. When a crime is committed, yes, there is some financial loss, yes, in some instances there is some injury, but the main costs of crime to Canada are in terms of emotional trauma, invisible wounds inflicted by crime.

This bill will encourage provinces—which already want to do that, such as Manitoba, Quebec and New Brunswick—to improve the services, to set up new services to try to provide some sort of assistance to those people with the emotional trauma, some linking, for instance, to psychologists, if appropriate, some basic listening ear immediately after the offence occurred.

So this bill is a first step in that direction. I hope some of the money that was associated with the introduction of this bill will be used to deal with emotional trauma, but ultimately the way to deal with emotional trauma is to stop crime in the first place, and you do not do that by debating whether we should have more or less prison or more or less parole, you do that by saying, "The major job of the government in Canada is to make our citizens safer from crime", and going about meeting that goal and setting up a system that will make that happen, and that is urgent.

Senator Doyle: Thank you, Professor Waller.

Senator Spivak: You have introduced me to a whole new field of social policy, which is a kind of holistic protection of the victim. You are suggesting that this bill is deficient in that it does not have anything in it about prevention in terms of protection of the victim.

I am sorry if I have not caught your remarks properly, but are there countries in which there is legislation which includes within it preventive measures for the protection of victims?

Professor Waller: Sure.

Senator Spivak: Which ones?

Professor Waller: Depending on how you define the word "country." California has one. France is probably the best example. In 1983, France established a National Crime Prevention Council under presidential decree, which says that it is the job of the national council and all local councils at the city level to take measures that are necessary to better protect people from crime. The primary objective of those councils is prevention, but they are also concerned with trying to assist the

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Ces programmes d'assurance sont financés par les «méchants».

M. Waller: Non, mais ils pourraient facilement l'être.

Dans certains États américains, les programmes de dédommagement sont financés, comme vous dites, par les «méchants»., même si, lorsque vous y regardez de plus près, vous constatez qu'ils sont en réalité financés par des malfaiteurs aisés qui, en raison du grand nombre d'infractions de la route qu'ils commettent, sont considérés comme de dangereux automobilistes. Il est donc juste que ce soit eux qui payent.

Votre argument au sujet du traumatisme émotif subi par votre femme en est un de poids. Lorsqu'un acte criminel est commis, il y a bien sûr une perte financière et, dans certains cas, des blessures, mais le coût véritable du crime au Canada réside beaucoup plus dans les traumatismes émotifs et dans les traces non apparentes qu'il laisse sur les victimes.

Ce projet de loi va encourager les provinces—qui ont déjà entrepris de le faire, comme le Manitoba, le Québec et le Nouveau-Brunswick—à améliorer leurs services, à les multiplier, pour essayer d'offrir une certaine forme d'aide aux victimes de traumatismes émotifs, en les mettant, par exemple, en contact avec des psychologues, et, en leur permettant, au besoin, de trouver une oreille attentive immédiatement après que l'acte criminel a été commis.

Ce projet de loi est donc un premier pas dans cette directio. J'espère qu'une partie de l'argent associé à la présentation de ce projet de loi servira à atténuer les effets des traumatismes émotifs subis et qu'à cette fin, on prendra des mesures pour enrayer le crime, puisque ce n'est pas en essayant de déterminer s'il convient ou non d'augmenter ou de réduire le nombre d'établissements pénitenciers ou encore d'augmenter ou de réduire le nombre de libérations conditionnelles que nous allons parvenir à nos fins. Le rôle principal du Gouvernement du Canada est de protéger davantge ses citoyens contre le crime et de mettre en place, dans les plus brefs délais, l'infrastructure nécessaire à cette fin.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie, professeur Waller.

Le sénateur Spivak: Votre façon holistique de voir la protection de la victime jette un éclairage tout à fait nouveau, pour moi, sur l'objectif de notre politique sociale. Vous dites que ce projet de loi comporte des lacunes au sens où la protection des victimes n'y est pas vue comme un moyen de prévention.

Je m'excuse si je n'ai pas bien compris vos propos, mais y at-il des pays dont les lois renferment des mesures préventives ayant pour but de protéger les victimes?

M. Waller: Bien sûr.

Le sénateur Spivak: Lesquel?

M. Waller: Tout dépend de la façon dont vous définissez le mot «pays». La Californie a une loi semblable. La France est probablement le meilleur exemple. En 1983, la France a créé le Conseil national de prévention du crime en vertu d'un décret présidentiel, qui dit qu'il incombe au Conseil national et à tous les conseils régionaux, au niveau municipal, de prendre les mesures nécessaires pour mieux protéger la population contre le crime. Le principal objectif de ces conseils

victims; with trying to institute more effective justice measures such as mediation and other ways of dealing with the emotional trauma that victims go through. There are several other European countries which have become very interested in what France is doing, such as Spain, Italy, England and Holland, and they are moving fast to initiate it.

Our problem here is that we in Canada sit on top of the country that has the most violent crime and the most incarceration in the world, and that country dictates all of our debates. I can show you material that has been written on the victim issue which says that, because we cannot solve the crime problem, we must have the best services for victims anywhere in the world and, in the United States, they do that.

Therefore, they have inspired us to move gently and cautiously forward with this bill. However, it is time that we stopped looking south of the border toward a country that has totally failed in trying to protect its citizens from street and domestic crime, and started looking for our own ways of dealing with those offences and preventing the emotional trauma. An estimated 20,000 families in Canada will experience severe emotional trauma just as a result of break-ins, for example, without talking about sexual assault, which is the focus of the ban in this legislation.

Senator Spivak: Professor Waller, it is some time since I have read anything about the criminal justice system. Why is there such poverty here in terms of advocacy or conceptual analysis prior to legislation? After all, the idea of prevention is so well entrenched. For instance, those who are involved in the mental health field, the social services field and the health field generally are all talking about prevention, and some of them are even doing a few things about it, whereas ten years ago they were just talking.

Why, then, are we so tardy in terms of advocacy and analysis with respect to the legislative process?

Professor Waller: Senator, I do not know the name of this committee but I suspect that it has the words "justice" or "legal" somewhere in its title. Were you to refer to the previous committees in the House of Commons which I attended, you would find that they, too, had the words "justice" and "legal" somewhere in their titles. Because we call something "crime", it is supposedly the exclusive responsibility of the Department of Justice, which really represents the interests of lawyers, and the Solicitor General, which really represents the interests, at the federal level, of people who run prisons and people who are policemen.

However, there is no one representing the people and it is not an accident that the major legislation in this field in California was introduced by a people's advocate; that many of the people and politicians who have decided to adopt the victim issue are basically consumer people. They are saying that the public is not getting what it wants from its government and

[Traduction]

est la prévention, mais ils ont aussi pour mandat d'aider la victime; d'instituer des mécanismes plus efficaces pour rendre justice, par exemple, des moyens de médiation et d'autres moyens pour aider la victime à surmonter son traumatisme émotif. Plusieurs autres pays européens se sont montrés intéressés à cette initiative—c'est le cas, par exemple, de l'Espagne, de l'Italie, de l'Angleterre et de la Hollande—et se préparent à emboîter le pas.

Notre problème, ici au Canada, c'est que nous avons pour voisin le pays qui a les taux de criminalité et d'incarcération les plus élevés au monde, et que ce pays nous impose sa façon de voir. Je peux vous montrer des documents où il est écrit que parce que nous ne pouvons résoudre le problème du crime, nous devrions offrir aux victimes les meilleurs services au monde. C'est ce que les États-Unis essaient de mettre en pratique.

Ce sont donc eux qui nous ont incité à adopter petit à petit à petit cette orientation en déposant ce projet de loi. Toutefois, il est temps que nous arrêtions de suivre l'exemple d'un pays qui a totalement échoué dans ses tentatives de protéger sa population contre le crime, et que nous commencions à trouver nousmêmes des façons d'aborder cette question et de prévenir les traumatismes émotifs causés par des actes criminels. Environ 20 000 familles canadiennes vont subir des traumatismes émotifs par suite, par exemple, d'une effraction, sans parler des victimes d'agressions sexuelles, qui sont les premières visées par l'interdiction prévue dans ce projet de loi.

Le sénateur Spivak: Professeur Waller, il y a longtemps que je n'ai lu quelque chose au sujet du système de justice criminelle. Pourquoi y a-t-il eu si peu de consultation avant le dépôt de ce projet de loi? Après tout, l'idée de la prévention est tellement répandue. Par exemple, les personnes qui œuvrent dans les domaines de la santé mentale, des services sociaux et de la santé en général parlent beaucoup de prévention et certains ont même déjà pris quelques mesures pour assurer cette prévention, alors qu'il y a une dizaine d'années on ne faisait qu'en parler.

Pourquoi alors avons-nous tant tarder à tenir des consultations au sujet de ce projet de loi?

M. Waller: Sénateur, j'ignore le nom officiel de votre comité, mais je présume qu'on y trouve les mots «justice» ou «juridique» quelque part. J'ai comparu devant les comités qui vous ont précédé et le nom de ces comités contenait lui aussi quelque part les termes «justice» et «juridique». Dès que nous parlons de «crime», nous nous imaginons que c'est la responsabilité exclusive du ministère de la Justice, qui représente en fait les intérêts des avocats, et du Solliciteur général, qui représente en fait, au niveau fédéral, les intérêts des directeurs de prison et des policiers.

Cependant, personne ne représente la population elle-même. Ce n'est pas par hasard que la principale loi adoptée en Californie dans ce domaine a été présentée par un défenseur des intérêts de la population et que bon nombre des individus et des hommes politiques qui embrassent la cause des victimes ont une mentalité de consommateur averti. Ils affirment que le gouvernement ne donne pas à la population ce qu'elle demande

that is why they have focused on ways in which victims can get something better from the justice system.

There are also people asking why we should be applying bandaids, and this is certainly bandaid legislation. However, we do need bandaids; if you are bleeding, you need a bandaid and therefore we do need this legislation and we need it soon. We also need to encourage those provinces which have just come around to realizing that the issue of victims is a hot political issue on which you can garner votes. You can also do something at very little cost that makes a difference, which is what this legislation will do. Therefore, we need this legislation but we need a lot more if we are to deal with the citizen whose wife is suffering from emotional trauma and the other 20,000 adult victims and child victims who suffer emotional trauma, without talking about the crimes that have received a great deal of media profile such as the sexual assaults and the wife battering and the child murder cases.

Senator Spivak: It seems to me that a lot of people would be out of a job if you did prevent a great deal of the crime from going through the courts. There is a vested interested in keeping the crime level up.

Professor Waller: Senator, with the previous witness, you were discussing how we are to deal with overburdened court systems. In my opinion, people who work in courts will not be out of a job. Besides, there may be other things that they can retrain for.

Senator Spivak: Professor Waller, that was not entirely a serious comment, I am sorry.

The other point I had to make was that I still do not understand your point of view on the publication ban. Are you saying that the ban should be extended to other crimes and be discretionary for all crimes, or are you saying it should be mandatory just for sexual crimes and discretionary for other forms of crime, and that it is arbitrary that it was only extended to loan-sharking and extortion?

Basically, professor, are you in favour of the mandatory or the discretionary? That is my question.

Professor Waller: My basic position is that I would like to see this legislation put in place as soon as possible so that the provinces who intend to do something with the money related to the clauses on victim assistance will be able to do it.

I think that the clauses with respect to bans are good clauses as they stand at the moment. I would like to have seen them broader, but I think it is important that we establish the principle that there will be a small fine or a tax, if you like, on convicted offenders—which they will generally pay, as they do in other jurisdictions—because then we gain momentum. We encourage Manitoba, Quebec, New Brunswick and, hopefully sometime later down the road, we encourage some of the other provinces, including Ontario, which is bringing up the rear, to get around to the services.

[Traduction]

et que c'est pourquoi ils doivent chercher comment les victimes pourraient être mieux services par la justice.

Certaines personnes se demandent pourquoi il faudrait se contenter de cataplasmes, car cette loi n'est vraiment qu'un cataplasme. Peu importe, nous en avons besoin, et vite. Il faut aussi encourager les provinces qui ont compris que la cause des victimes est une question politique brûlante qui peut faire gagner des votes. On peut prendre des mesures qui ne coûteront presque rien et qui amélioreront les choses, et c'est précisément ce que fait cette loi. Nous en avons donc besoin, mais il faudra aller beaucoup plus loin si nous voulons aider le citoyen dont la femme est traumatisée et toutes ces autres victimes, adultes comme enfants, qui souffrent d'un traumatisme émotionnel, sans parler des victimes de crimes qui ont pris beaucoup de place dans les médias comme les agressions sexuelles, les cas de femmes battues et les meurtres d'enfants.

Le sénateur Spivak: J'ai l'impression que bon nombre de personnes se retrouveraient sans emploi si les tribunaux n'avaient plus à juger autant de crimes. Certaines personnes ont intérêt à ce que la criminalité reste forte.

M. Waller: Madame la sénatrice, vous avez discuté avec le témoin précédent de l'engorgement du système judiciaire. D'après moi, personne ne perdrait son emploi. D'ailleurs, le personnel des tribunaux pourrait sans doute être recyclé.

Le sénateur Spivak: Ma remarque n'était pas vraiment sérieuse. Je vous prie de m'excuser.

Je voulais aussi vous dire que je ne comprends toujours pas votre point de vue sur les ordonnances de non-publication. voulez-vous dire qu'elles devraient s'appliquer à d'autres crimes et être laissées à la discrétion du juge dans le cas de tous les crimes, ou plutôt qu'elles devraient n'être obligatoires que dans le cas de délits sexuels et laissées à la discrétion du juge dans le cas de certains autres crimes, et que la décision d'étendre leur application uniquement aux cas d'usure et d'extorsion est purement arbitraire?

Ce que je veux savoir, c'est si vous souhaitez que les ordonnances soient obligatoires ou plutôt qu'elles soient laissées à la discrétion du juge.

M. Waller: Au fond, ce que j'aimerais, c'est que cette loi soit appliquée le plus tôt possible afin que les provinces qui veulent faire quelque chose avec l'argent dont il est question dans les articles sur l'aide aux victimes puissent agir.

Les articles du projet de loi qui ont trait aux ordonnances de non-publication me semblent fort acceptables dans leur formulation actuelle. J'aimerais qu'ils aient une plus grande portée mais je crois qu'il importe surtout d'établir le principe de l'imposition d'une petite amende ou, si vous voulez, d'une taxe aux condamnés; ils paieront généralement cette somme, comme ils le font ailleurs, et le mouvement sera lancé. Nous encourageons le Manitoba, le Québec, le Nouveau-Brunswick à aller de l'avant et qui sait si plus tard, les autres provinces et l'Ontario ne viendront pas fermer la marche et que ce genre de services ne sera pas offert partout?

In my opinion, the key issue in any of this exercise is not ultimately legislation; it is the services and the compensation. With respect to compensation, we do not even have a requirement in this legislation, which is where I would be focusing. Why do we not have a requirement in the federal legislation relating to the Criminal Code requiring that the police inform the victim? If we are not going to put it into the legislation, why is it that the federal government, which funds the compensation programs, does not require the provinces to have the police inform victims? One in three police officers in Canada is controlled directly or indirectly by the federal government. Why, therefore, do we not require the police to inform victims?

I think that these issues are far more important than the issue of the ban. I do not see that the ban issue infringes anyone's rights in any way. The Young Offenders Act has been working in terms of how the courts operate; in terms of the publicity that is given; in terms of checking on star chamber courts. The Young Offenders Act has been in place for some time now and provides for a much more extensive ban and no one has even raised an eyebrow about it. Why, then, with this legislation which is now before us and which, after all, has a limited ban, are we becoming so exercised?

Senator Spivak: Professor, did you make the same suggestion to the committee in the other place as you are making here, that there is nothing in the bill saying how the money must be spent?

Professor Waller: Yes. At the time I made the suggestion, however, they had not agreed on a statement of principles. But it was proposed by both opposition parties in almost identical form. I do not think there were any substantive reasons given for the rejection of my idea. However, the smokescreen that was put up was that this would be interfering in provincial jurisdiction.

Senator Spivak: It seems to me that this is a somewhat technical change, and yet you say it would make a major difference. If this suggestion were to be adopted by this committee by way of amendment, it would not affect anything that would be crucial to the principle of the bill—at least that is what I understand you are saying. I simply wondered if your assessment of what occurred before the committee in the other place would help us if we were interested in amending the bill in this fashion.

Professor Waller: I do not think it makes it more efficient. I agree that if you include a provision that the money raised from these taxes on offenders had to be used for new programs, that would make it more efficient.

However, I think it would be useful to have a statement of principles that clarify what it is that you mean by "victim assistance". It is not just making it more efficient; it is telling victims across the country—

Senator Spivak: Let us say that it is making things clearer and more to the point.

[Traduction]

En définitive, ce n'est pas tant de la loi dont il s'agit que de services et d'indemnisation des victimes. À ce chapitre, j'insistre sur le fait que le Code criminel n'oblige même pas les policiers à renseigner les victimes au sujet des programmes d'indemnisation. Si le gouvernement fédéral n'en fait pas une obligation au sens de la loi, pourquoi n'oblige-t-il pas les provinces à amener leurs corps policiers à renseigner les victimes, puisque c'est lui qui finance les programmes d'indemnisation? Au Canada, un policier sur trois relève directement ou indirectement du gouvernement fédéral. Pourquoi ne pas alors obliger les corps policiers à renseigner les victimes?

Je pense que ces questions sont beaucoup plus importantes que l'interdiction de publier le nom de la victime. Je n'ai pas l'impression que cette interdiction brime les droits de qui que ce soit. L'application de la Loi sur les jeunes contrevenants a permis de voir comment les tribunaux fonctionnent, de limiter la publicité qui entoure ces causes et de surveiller les tribunaux à huis clos. Elle est en vigueur depuis un certain temps déjà et contient des interdictions beaucoup plus grandes que ce qui est prévu dans le projet de loi actuel et pourtant, personne n'a même sourcillé. Pourquoi devrions-nous alors nous inquiéter autant de l'interdiction relativement limitée que prévoit l'actuel projet de loi?

Le sénateur Spivak: Avez-vous aussi fait remarquer à l'autre comité que rien dans le projet de loi ne porte sur la façon dont l'argent devrait être dépensé?

M. Waller: Oui. Toutefois, à ce moment, on ne s'était pas encore entendu sur un énoncé de principe. Les deux partis de l'Opposition l'ont proposé dans des termes à peu près semblables. Mon idée a été rejetée sans raison valable. On a tout simplement prétexté qu'une telle disposition empiéterait sur la compétence des provinces.

Le sénateur Spivak: D'après moi, il s'agit d'une modification plutôt technique mais vous soutenez qu'elle ferait une grande différence. En admettant que nous retenions votre suggestion et que nous amendions le projet de loi en conséquence, si je vous comprends bien, le principe du projet de loi n'en serait pas touché. Je me demande simplement si votre évaluation de ce qui s'est passé devant le Comité de la Chambre nous aiderait, advenant que nous voulions amender le projet de loi en ce sens.

M. Waller: Je ne crois pas que le projet de loi en serait plus efficace. Je reconnais toutefois que l'inclusion d'une disposition qui obligerait à employer à la création de nouveaux programmes l'argent provenant de ces amendes ou de ces taxes rendrait le projet de loi plus efficace.

Cependant, un énoncé de principe serait utile, car il préciserait ce qu'il faut entendre par «aide aux victimes». Ce n'est pas une simple question d'efficacité, mais une façon de faire savoir aux victimes d'un bout à l'autre du Canada...

Le sénateur Spivak: Disons que les choses seraient plus claires

Professor Waller: Yes. I do not see how something that is agreed upon between the federal, provincial and territorial Ministers of Justice infringes on territorial powers. Besides, we have lots of other legislation in the justice area generally-for instance, legislation on offenders-that goes way further in terms of specifying what provinces should do. This was an opportunity to say, "The governments of Canada—federal, provincial and territorial—have agreed on a set of principles under which this money should be used. We in the Federal Parliament will do our bit by including these principles in a piece of legislation." In taking such action, you give publicity to those principles. The principles are not that dramatic. The legislation does not go as far as I would like to see it go, nor as far as the U.S. Bill of Rights for victims, in terms of specifying what police officers should do. It does not even require the police officer to inform the victim of compensation or social services, which is a most rudimentary requirement. We are dealing with a general statement of principles, but to have them in legislation makes them much more visible. It is like the Bill of Rights. It may not have been totally effective in changing how everybody is treated, but the fact you have made a declaration about them gives them better status and makes them something to which people pay attention.

Senator Hastings: Professor Waller, are you a Canadian citizen?

Professor Waller: Yes.

Senator Hastings: I notice you are a director of a U.S. association, and I wondered how a Canadian could become a director of such an organization.

Professor Waller: They invited me.

Senator Hastings: I have four brief questions with respect to the victim impact statement. First, do you think it will be of any importance with respect to sentencing? Are there any times when it would be inappropriate? Should it suffer the test of cross-examination and, finally, should it extend to any release hearing?

Professor Waller: It is difficult to know exactly how the proposed legislation will be implemented by the provinces. If it is implemented in the same way as similar legislation in those U.S. states that have it, yes, I think it will improve sentencing in Canada, because it will provide better information on which a restitution order can be based. You have to have an actual report on the losses, injury and emotional harm experienced by the victim. This is probably the major positive aspect of the victim impact statement, in particular, in the case of guilty pleas or negotiated pleas which result in guilty pleas, because you will have more information on what happened to the victim. I think this is useful information for a court. I am not a technical lawyer, but my understanding is that it will be treated like a pre-sentence report. So there will be some possibility for defence counsel to rebut statements or to ask for some proof that for example, the television really was worth \$500, such as a receipt.

[Traduction]

M. Waller: C'est cela. Je ne vois pas en quoi les pouvoirs des territoires sont entamés si les ministres de la Justice du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires s'entendent sur ce sujet. D'ailleurs, il y a beaucoup d'autres lois, par exemple, la Loi sur les jeunes contrevenants, qui dicte beaucoupo plus précisément aux provinces la ligne à suivre. Le présent projet de loi offre l'occasion de dire «Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires ont convenu d'un ensemble de principes qui présideront à l'utilisation de cet argent. Le Parlement fédéral fera sa part en inscrivant ces principes dans un texte de loi». Ce genre de mesures contribuent à faire connaître les principes en question. Après tout, il rien là de si extraordinaire. Le projet de loi ne va pas aussi loin que je le souhaiterais ni aussi loin que bon nombre de lois américaines, qui précisent davantage les obligations des policiers. Un amendement de ce genre n'obligerait même pas les policiers à informer les victimes de l'existence des services sociaux et des programmes d'indemnisation à leur intention, ce qui serait pourtant la moindre des choses. Il s'agit ici d'énoncer des principes généraux dans un texte de loi pour leur donner plus de poids. Par exemple, la Charte des droits n'a peut-être pas fait disparaître complètement la discrimination mais le fait que ces droits ont fait l'objet d'une déclaration les a rendus plus patents et a contribué à sensibiliser la population.

Le sénateur Hastings: Monsieur Waller, êtes-vous citoyen canadien?

M. Waller: Oui.

Le sénateur Hastings: Je vois que vous êtes directeur d'une association américaine. Je me demande comment un Canadien peut accéder à un tel poste.

M. Waller: On m'y a invité.

Le sénateur Hastings: J'aimerais vous poser quatre petites questions au sujet de la déclaration de la victime. Premièrement, croyez-vous que cette déclaration influera sur la détermination de la peine? Croyez-vous que dans certains cas, elle sera malvenue? Devrait-elle être contre-vérifiée? Enfin, devrait-elle être prise en compte à toute audience de libération d'un détenu?

M. Waller: Il est difficile de savoir exactement comment la loi proposée sera appliquée dans les provinces. Si elle est appliquée de la même façon que dans les provinces. Si elle est apliquée de la même façon que dans les États américains où il existe une loi semblable, le processus de la détermination de la peine en sera sans doute amélioré, parce que l'ordonnance de dédommagement pourra être fondée sur de meilleurs renseignements. Il faut disposer d'un rapport concret sur les pertes et souffrances éprouvées par la victime. C'est sans doute là le principal avantage de la déclaration, surtout dans le cas d'un plaidoyer de culpabilité ou d'un plaidoyer négocié qui conduit à un plaidoyer de culpabilité, puisque vous pourrez alors en savoir davantage sur ce qui est arrivé à la victime. La déclaration peut fournir des renseignements utiles au tribunal. Je ne suis pas spécialistes des questions techniques, mais je crois comprendre que cette déclaration sera traitée comme un rapport présentenciel. Il sera donc possible à l'avocat de la défense de réfuter certaines allégations ou de demander, par exemple, un reçu prouvant que la télévision valait réellement 500 \$.

I would expect that most provinces will use a probation officer to collect this information. Some will use a police officer. Either of these people will be asking for as much objective information, such as receipts, as possible. I think generally it will lead to a more victim-sensitive sentencing procedure in Canada.

You will note that this legislation does not provide any provision for the victim to make an oral statement or to write an opinion on sentence. It merely collects so-called "objective"—it doesn't use that word, but the U.S. legislation does—information about the victim, and this is a very important first step.

In relation to release procedures, I assume you are referring to parole. You are probably aware that the Federal Parole Board has been considering and may have in place procedures whereby information can be taken from the victim for the parole hearing. That information would be similar to information collected under this legislation. I do not think, though, that it includes an opinion, but I may be wrong. I would like to see these statements available in offences involving violence or threats to the person at the time of the bail hearing. If you are a battered wife and you have somehow persuaded the police and the prosecutor to lay charges and the husband is arrested, you have a very major interest in the court's decision about whether that person will be released. I think that natural justice or general justice—what the ordinary Canadian thinks of when he thinks of justice—would require a court to know what the concerns of the victim are—not to have the decision taken by the victim but to allow the court to have that information.

I would like to go one step further. If we involve victims more and show more respect to them, we will be faced with less of a knee-jerk, vengence reaction to justice. Many victim impact statements in the U.S. courts result in what would generally be regarded as less severe sentences—not, of course, in cases such as murder, but in many cases. The result is shorter, not longer, sentences.

The Chairman: Is there any ascertainable reason for that trend?

Professor Waller: You are involving the victim in the procedure. For example, the traumatized wife says, "This was a kid from down the block." The husband says he wants the person who traumatized his wife punished in the most severe way possible. Once he knows the kid is 14 years old, he may say, "I would prefer that something be done to help this kid. I did not know he was born of an adolescent single mother and that she was on drugs. I am glad to hear that there is somebody prepared to work with that kid." Once you begin to get the victim involved and you take him away from the media stereo-types, you get a different sort of justice.

Senator Hastings: It humanizes it.

[Traduction]

J'imagine que la plupart des provinces confieront à un agent de probation la responsabilité d'obtenir cette information et que d'autres feront appel à un policier. Ces personnes chercheront à obtenir le plus de renseignements objectifs possibles, comme des reçus. Le processus de détermination de la peine tiendra peut-être ainsi davantage compte de la victime.

Vous remarquerez que le projet de loi ne contient aucune disposition visant à permettre à la victime de faire une déclaration orale ou de présenter une opinion écrite sur le choix de la peine. Il s'agit simplement de réunir des renseignements «objectifs» (c'est le terme employé dans la loi américaine, mais pas dans le projet de loi C-89) au sujet de la victime, mais voilà quand même un premier pas très important.

Pour ce qui est des audiences entourant la libération du détenu, je présume que vous voulez parler d'une libération conditionnelle. Vous savez sans doute que la Commission nationale des libérations conditionnelles a envisagé d'établir certaines règles qui sont peut-être déjà instaurées afin d'obtenir de la victime des renseignements pouvant servir aux audiences de libération conditionnelle. Ces renseignements seraient semblables à ceux qui seront obtenus en vertu du présent projet de loi. Je ne pense pas qu'ils incluent l'opinion de la victime, mais je peux me tromper. J'aimerais que ces déclarations soient prises en compte aux audiences de cautionnement lorsqu'il y a eu violence ou menaces. Si vous êtes une femme battue et que vous avez réussi à convaincre la police et l'avocat de la poursuite de porter des accusations qui ont conduit à l'arrestation de votre mari, la décision du tribunal de libérer ou non cette personne vous concerne au premier chef. La justice naturelle, c'est-àdire la justice telle que la conçoit le citoyen ordinaire, devrait selon moi obliger le tribunal à prendre connaissance des préoccupations de la victime, non pas pour que la victime prenne la décision, mais pour que le tribunal puisse disposer de cette information.

J'irais même un peu plus loin. Si nous faisons une place aux victimes et leur manifestons davantage de respect, elles seront moins portées à vouloir se venger du système judiciaire. dans de nombreux États américains, la déclaration de la victime entraîne souvent l'imposition d'une peine moins sévère que prévu. Ce n'est évidemment pas toujours le cas, comme dans une affaire de meurtre, mais la peine est souvent moins longue que ce à quoi l'on aurait pu s'attendre.

La présidente: Y a-t-il une raison vérifiable à cela?

M. Waller: Vous faites participer la victime au processus judiciaire. Par exemple, l'épouse traumatisée dira «C'est un jeune de notre quartier.» Le mari voudra réclamer la peine la plus sévère possible contre celui qui a traumatisé sa femme, mais s'il apprend qu'il s'agit d'un jeune de 14 ans, peut-être dira-t-il au contraire: «J'aimerais mieux que l'on fasse quelque chose pour aider ce jeune. Je ne savais pas que sa mère était une jeune droguée. Je suis heureux de voir que quelqu'un est prêt à s'en occuper.» Dès que la victime peut participer au processus judiciaire et qu'elle peut voir au-delà des stéréotypes véhiculés par les médias, on a affaire à une toute autre forme de justice.

Le sénateur Hastings: Une justice plus humaine.

Professor Waller: Yes.

Senator Hastings: I believe that these statments have to be subject to cross-examination. I would hate to see a parole board or some form of release board taking into consideration releasing a statement from a victim without that statement standing the test of cross-examination.

The Chairman: Years ago I examined one of the first unified family court programs that had been set up in Canada on a trial basis in Richmond, B.C. It was very much involved with family matters and, of course, juvenile offenders. Part of that program was not only restitution but community service orders. As I recall, they could only be issued with the concurrence of the offender, which was not a bad idea and it seemed to work in a great number of cases. The community service order involved the offender and the victim and it also covered the fact that so many offenders have no money. It was a way of providing some kind of restitution.

As I read this bill, it contains no provision for anything like these community service orders.

What has your experience been in the various jurisdictions you have worked in? Do they have community orders as part of this restitution system?

Professor Waller: Community service orders originated in England as a specific sentence and judges used them informally.

There are differences between restitution, as referred to in this act, and community service orders when you view them from the perspective of the victim. Some victims would like restitution, yet some may be prepared to accept a community service order where someone comes and sweeps the snow or helps them around their home.

However, many community service orders involve a third party. I would certainly like to see more victim-sensitive sentencing with community service orders involving something being done for the victim. Obviously, you would have to be sure that this would be acceptable to the victim. You would not want someone who has been traumatized, who does not want to know anything about the offender, to be involved in this.

The Chairman: I believe, in the instances I was referring to, there had to be a mutual arrangement and it did not necessarily involve work being done for or on behalf of the victim. It seemed to be a useful adjunct to the whole program.

Professor Waller: What you raise comes back to the basic education of judges and lawyers on the one hand and, on the other, the money that is put into providing services. We, in Canada, are happy to spend \$40,000 or \$50,000 a year to hold a person in a penitentiary, but on the day he is released, which is when he starts facing the real problems of a job, alcohol and

[Traduction]

M. Waller: Exactement.

Le sénateur Hastings: Je crois que les déclarations doivent être contre-vérifiées. Je n'aimerais pas qu'une commission quelconque de libération conditionnelle prenne en considération la déclaration de la victime sans en vérifier d'abord la véracité.

La présidente: Il y a de nombreuses années, j'ai étudié l'un des premiers programmes canadiens visant à constituer un Tervium de tribunal de la famille à juridiction regroupée. Ce tribunal avait été établi à titre d'essai à Richmond, en Colombie-Britannique. Beaucoup de causes avaient rapport au droit de la famille et, bien sûr, aux jeunes contrevenants. Une partie du programme reposait non seulement sur les ordonnances de dédommagement mais aussi sur les ordonnances de service communautaire. ces ordonnances ne pouvaient être rendues qu'avec le consentement du contrevenant, ce qui n'était pas une mauvaise idée, et elles semblaient donner très souvent de bons résultats. L'ordonnance de service communautaire mettait en jeu le contrevenant et la victime et tenait compte du fait que beaucoup de contrevenants sont sans le sou. Elle représentait une forme de dédommagement.

En revanche, le présent projet de loi ne prévoit rien de ce genre.

Comment les choses se passaient-elles dans les différentes juridictions où vous avez travaillé? Les ordonnances de service communautaire faisaient-elles partie du régime de dédommagement?

M. Waller: C'est en Angleterre que les ordonnances de service communautaire ont commencé à être prises en tant que peines spéciales, et les juges y recouraient comme bon leur semblait.

Du point de vue de la victime, il y a une différence entre les ordonnances de dédommagement et les ordonnances de service communautaire. Certaines victimes aimeraient obtenir dédommagement, mais d'autres accepteraient peut-être que quelqu'un vienne les aider à pelleter en hiver ou à faire de menus travaux.

Quoi qu'il en soit, il arrive souvent que l'ordonnance de service communautaire fasse intervenir un tiers. J'aimerais certes que la détermination de la peine tienne beaucoup plus souvent compte de la victime et que les ordonnances de service communautaire lui procurent un certain dédommagement. Il faudrait naturellement que la victime soit d'accord là-dessus. Il ne faudrait surtout pas forcer la main à quelqu'un qui a été traumatisé et qui ne veut plus entendre parler du contrevenant.

La présidente: Je crois que dans les exemples que j'ai mentionnés, il fallait que les parties s'entendent et l'ordonnance n'entraînait pas nécessairement la réalisation de travaux pour le compte de la victime. Elle semblait un complément utile au programme.

M. Waller: Ce que vous dites nous ramène à la question de la formationde base des juges et des avocats, et à la question des sommes engagées dans la prestation des services. Au Canada, nous n'hésitons pas à dépenser 40 000 \$ ou 50 000 \$ par année pour garder une personne dans un pénitencier mais le jour de sa libération, lorsqu'il doit affronter les vrais problè-

friends, we allow only a pittance of \$4,000 or \$5,000. That is the time when the greatest need arises.

Community service orders and restitution require one to put money into services in the provinces to make sure that these function appropriately. I think this bill does go one small step forward to encourage the provinces to do that because it provides some money that the province can use for services to victims. Those who want to do something now have additional money to do that.

Senator Hastings: I can tell the committee of a case where the victim, the father of a murdered girl, became one of the great advocates of parole. He took the time to study the subject and came to an understanding of what parole involved. He humanized it. Professor Waller is advocating the humanization of the justice system.

The Chairman: Professor Waller, your comments have been very interesting and useful. We would thank you for appearing before us today.

Professor Waller: Thank you for the opportunity. The committee adjourned.

[Traduction]

mes, se trouver un emploi, éviter l'alcool et trouver des amis, nous ne lui accordons qu'un maigre 4 000 \$ ou 5 000 \$. C'est pourtant à ce moment que ses besoins sont les plus pressants.

Il faut engager des fonds dans les services provinciaux pour assurer le bon fonctionnement des ordonnances de service communautaire et des ordonnances de dédommagement. Je pense que le présent projet de loi fait un premier pas dans la bonne direction et qu'il encourage les provinces à recourir à ces mesures, puisqu'il leur procurera des fonds qu'elles pourront engager dans les services offerts aux victimes. Celles qui veulent faire quelque chose pour les victimes auront maintenant plus d'argent pour le faire.

Le sénateur Hastings: J'ai eu connaissance d'une cause dans laquelle la victime, un père dont la fille avait été tuée, est devenu l'un des plus grands défenseurs de la libération conditionnelle. Cet homme avait pris le temps d'étudier la question et avait fini par comprendre ce que signifie vraiment une libération conditionnelle. Autrement dit, il lui avait donné un visage humain. C'est précisément ce que M. Waller réclame, l'humanisation de la justice.

La présidente: Monsieur Waller, vos observations ont été très intéressantes et très utiles. Nous vous remercions d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

M. Waller: Merci de m'en avoir donné l'occasion. La séance est levée.





If undelivered, return COVER ONLY to: Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à. Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Otlawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES-TÉMOINS

From the Law Reform Commission of Canada:
Mr. Justice Allen M. Linden, President.

From the Department of Criminology, University of Ottawa: Professor Irvin Waller.

De la Commission de réforme du droit du Canada: M. le juge Allen M. Linden, président.

Du département de criminologie, Université d'Ottawa: M. Irvin Waller.



Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, June 15, 1988

Le mercredi 15 juin 1988

Issue No. 81

Fascicule nº 81

First and Complete proceedings on:

Seul et unique fascicule concernant:

Consideration of Bill C-115, An Act to amend the Indian Act (designated lands). (The Minister of Indian Affairs and Northern Development)

L'étude du Projet de loi C-115, Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées). (Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)

INCLUDING:

Y COMPRIS:

Twenty-second Report of the Committee on Bill C-115

Le vingt-deuxième rapport du Comité concernant le Projet de loi C-115

WITNESSES:

TÉMOINS: (Voir à l'endos)

(See back cover)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chairman: The Honourable Joan Neiman

Deputy Chairman: The Honourable Nathan Nurgitz

and

The Honourable Senators:

Buckwold Lewis

*MacEachen (or Frith) Cogger Doyle *Murray (or Doody) Fairbairn Robertson Gigantès

Spivak Hastings Stanbury

*Ex Officie Members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn Gigantès Hastings

Lewis

*MacEachen (ou Frith) *Murray (ou Doody) Robertson

Spivak Stanbury

*Membres d'office

(Quorum 4)

Le greffier du comité Paul C. Bélisle Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, June 9, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Cochrane moved, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, that the Bill C-115, An Act to amend the Indian Act (designated lands), be read the second time.

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Cochrane moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 9 juin 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Cochrane propose, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, que le Projet de loi C-115, Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées), soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Cochrane propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 15, 1987 (115)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:15 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robertson and Spivak. (7)

Other Senators present: The Honourable Senators Cochrane, Flynn and Marchand. (3)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of Indian Affairs and Northern Development:

Mr. Peter Harrison, Assistant Deputy Minister;

Mr. John McKennirey, Senior Policy Manager, Economic Development Branch.

From the Kamloops Indian Band:

Mr. Clarence (Manny) Jules, Chief.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 9, 1988, considered Bill C-115, intituled: "An Act to amend the Indian Act (designated lands). (The Minister of Indian Affairs and Northern Development)".

The witnesses made statements and answered questions.

Clause 10 of the Bill was read.

In amendment, the Honourable Senator Nurgitz moved, that Bill C-115 be amended:

(a) by striking out line 31 on page 6 and substituting the following:

"regulations not inconsistent with this section".

The question being put on the motion, it was-

Resolved in the affirmative.

It was agreed,-

That the Chairman report Bill C-115 to the Senate with one amendment.

At 5:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 15 JUIN 1988 (115)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 15 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robertson et Spivak. (7)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cochrane, Flynn et Marchand. (3)

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: M^{mc} Katharine Dunkley, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:

M. Peter Harrison, sous-ministre adjoint;

M. John McKennirey, chef principal en matière de politique, Direction du développement économique.

De la bande indienne de Kamloops:

M. Clarence (Manny) Jules, chef.

Conformément à son ordre de renvoi du 9 juin 1988, le Comité étudie le projet de loi C-115, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées). (Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)».

Les témoins font un exposé et répondent aux questions.

Lecture est faite de l'article 10 du projet de loi.

Par voie d'amendement, l'honorable sénateur Nurgitz propose,—Que le projet de loi C-115 soit modifié:

(a) en retranchant la ligne 32 et en la remplaçant par ce qui suit:

«règlement conforme à cet article, régir»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu.--

Que la présidente renvoie le projet de loi C-115 au Sénat avec ce seul amendement.

À 17 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, June 16, 1988

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-115, An Act to amend the Indian Act (designated lands), has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 9, 1988, examined the said Bill and has agreed to report the same with the following amendment:

Page 6, clause 10: Strike out line 31 and substitute the following therefor:

"regulations not inconsistent with this section" Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 16 juin 1988

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-115, Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 9 juin 1988, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport avec l'amendement suivant:

Page 6, article 10: Retrancher la ligne 32 et la remplacer par ce qui suit:

«règlement compatible avec le présent article, régir» Respectueusement soumis,

La présidente

JOAN B. NEIMAN

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 15, 1988 [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-115, to amend the Indian Act (designated lands), met this day at 4.10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joyce Fairbairn (Acting Chairman) in the Chair.

The Acting Chairman: Honourable senators, this afternoon we have before the committee Bill C-115, to amend the Indian Act (designated lands). Appearing before the committee today is Chief Clarence (Manny) Jules, Chief, Kamloops Indian Band; Mr. Peter Harrison, Assistant Deputy Minister, Economic Development, Department of Indian Affairs and Northern Development and Mr. John McKennirey, Senior Policy Manager, Economic Development, Department of Indian Affairs and Northern Development.

I believe Chief Jules has an opening statement and then we will proceed to questions.

Mr. Clarence (Manny) Jules, Chief, Kamloops Indian Band: Thank you, Madam Chairman.

I thank the members of the committee for giving me this opportunity to address the committee this afternoon. As I mentioned to the Assembly of First Nations when I ultimately got a resolution of support, I was about six feet tall when this process began, and I am now down to about four foot five. If this continues any longer, I do not know what will happen.

I have travelled extensively across the country discussing this particular bill. This has been an issue in my community since the early 1930s. The Province of British Columbia has collected taxes on lands on my reserve since 1932. It has always been clear that that province was never obligated to provide any services.

In 1960, when we had the first real major surrender of land, we were assured by the then Minister of Justice, who was also the member of Parliament for Kamloops-Shuswap, E. Davie Fulton, that when a band surrenders land for leasehold use, nothing would happen to the land. Unfortunately, we have come to realize that the opposite is true, that there is a change, and that even though it is in the Indian Act, there is a distinction made between "conditionally-surrendered land" and "reserve land".

So from 1960 onward we have been trying to resolve this problem with provincial representatives as well as federal representatives. We were assured in the mid-1960s that there would be some type of a solution to this problem.

The province now collects approximately \$320,000 annually by way of taxes on lands on my reserve. It is not obliged to provide any service to my community. It cost us in the neighbourhood of \$300,000 a year to provide services, whether that be for land management, snow clearing, or debt retirement. Just to give you a little story, it took us 20 years to be able to borrow \$3.8 million to put in a road system, a water system and street lighting. So you can see that the Kamloops Band has a long history of dealing with this problem.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 15 juin 1988 [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-115, Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées), se réunit aujourd'hui à 16 h 10 pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Joyce Fairbairn (présidente suppléante) occupe le fauteuil.

La présidente suppléante: Honorables sénateurs, nous étudierons cet après-midi le projet de loi C-115, Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées). Nous accueillerons aujourd'hui le chef de la Bande indienne de Kamloops, M. Clarence (Manny) Jules ainsi que MM. Peter Harrison et John McKennirey, respectivement sous-ministre adjoint et chef principal en matière de politique, Développement économique, ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Je crois que le chef Jules a une déclaration préliminaire à faire. Nous passerons ensuite aux questions.

M. Clarence (Manny) Jules, chef, Bande indienne de Kamloops: Merci, madame la présidente.

Je remercie également les membres du Comité de me permettre de comparaître devant eux cet après-midi. Comme je l'ai déclaré à l'Assemblée des premières nations où j'ai obtenu une résolution d'appui, je me sentais grandi lorsque tout ce processus a commencé, mais je ne veus pas en dire autant aujourd'hui. Si cela continue, je ne sais pas ce qui arrivera . . .

J'ai parcouru le pays en tous sens pour discuter de ce projet de loi. Ma communauté s'intéresse à cette question depuis le début des années 30. La Colombie-Britannique perçoit depuis 1932, des impôts fonciers sur des terres situées sur notre réserve, même s'il a toujours été clair que la province n'est pas tenue de nous fournir des services.

En 1960, lorsque nous avons dû, pour la première fois, céder des grandes terres, le ministre de la Justice d'alors, qui était également député de Kamloops-Shuswap, M. E. Davie Fulton, nous a assuré que rien ne pouvait être fait sur une terre cédée par une bande à des fins de location. Malheureusement, nous nous sommes vite aperçus que la réalité était tout autre et que, malgré ce qu'en dit la Loi sur les Indiens, on établissait une distinction entre les terres cédées conditionnellement et les terres de réserve.

Nous essayons donc depuis 1960 de régler ce problème avec les représentants provinciaux et fédéraux. On nous a assuré, au milieu des années 60, qu'il était possible de sortir de cette impasse.

À l'heure actuelle, la province perçoit environ 320 000 \$ par année en impôts fonciers sur des terres situées sur notre réserve, bien qu'elle ne soit toujours pas tenue de nous fournir des services. Il nous en coûte près de 300 000 \$ par année pour offrir des services, que ce soit pour l'aménagement des terres, le déblayage de la neige ou le remboursement de la dette. Bien que pour vous donner un exemple, nous avons dû attendre 20 ans avant de pouvoir emprunter 3,8 millions de dollars pour mettre en place un réseau routier, un aqueduc et un éclairage

That led us to a number of tripartite discussions with the provincial and federal representatives, as well as representatives of the bands in the province of British Columbia. That resulted in the tripartite study, or the study on local government on reserves in 1979-81.

Four recommendations came out of that, all of them aimed at incorporating bands under section 10 of the Municipal Act. That, of course, is a direction that my band, and the majority of bands in the province of British Columbia, with the exception of the Sechelt Band, had rejected. The Sechelt Band decided early on that that was the route it wanted to pursue.

Our band did make it clear during the whole process that we wanted an option, that if a band assumes authority under section 83 of the Indian Act, would the provincial government vacate the field and allow the band to occupy the field? Of course, we have also known the problems of the distinction made in the Indian Act. So we started a three-pronged approach to try to resolve the problem: One was court action to try to define whether or not, in fact, that is the case in law—because, as you know, there is hardly any precedent in Indian law. Mind you, that is gaining momentum; there is a lot more litigation happening on Indian issues; The second was to pass our own taxation bylaw pursuant to section 83 of the Indian Act to test the limitations of the envelope, if you will; and the third option was to try to amend the Indian Act.

So by 1985 I had written a letter to all of the bands across the country asking them to support the Kamloops Indian Band in its attempt to amend the Indian Act to make it clear that there is no distinction between conditionally-surrendered land for lease and reserve land, just to ensure that we have clear jurisdicational authority over all our lands. This does not affect just taxation, but also cultural property and health on reserves. It affects a whole number of items in the Indian Act that apply to reserve lands but may not apply to conditionally-surrendered land.

To date we have had approximately 115 band council resolutions basically reflecting that there is broad-based support across the country. I have travelled extensively, as I mentioned earlier. I have put on about 200,000 miles and visited every region of the country. I met with everyone who invited me to his community and attended provincial meetings to explain, from my perspective, why we wanted to amend the Indian Act.

I have been supported by the Assembly of First Nations. That support is unanimous support, and was echoed at the recent Edmonton Conference. I have received support from basically every major Indian leader across the country. They

[Traduction]

public! Vous pouvez constater que la Bande indienne de Kamloops se heurte è ce problème depuis longtemps.

Tout ceci nous a incités à entamer des négociations à trois niveaux avec les représentants fédéraux et provinciaux ainsi qu'avec les représentants des bandes de la Colombie-Britannique. Ces discussions ont donné lieu, de 1979 à 1981, à une étude tripartite sur les gouvernements locaux des réserves.

Les quatre recommandations proposaient d'incorporer les bandes en vertu de l'article 10 de la Municipal Act. Cette solution a évidemment été rejetée par notre bande et par la majorité de celles de la Colombie-Britannique, à l'exception de la Bande indienne de Sechelt. Celle-ci a rapidement décidé que cette solution lui convenait.

Notre bande a toujours clairement dit ce qu'elle voulait. Si une bande décide d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de l'article 83 de la Loi sur les Indiens, le gouvernement provincial se retirera-t-il du dossier et laissera-t-il le champ libre à cette bande? La distinction établie dans la Loi sur les Indiens nous a évidemment aussi causé bien des problèmes. Nous avons donc décidé d'attaquer sur trois fronts pour tenter de les résoudre. La première solution consistait à intenter une poursuite pour déterminer si la loi établit vraiment une telle distinction parce que, comme vous le savez, il n'existe presque aucun précédent dans le domaine du droit des Indiens. Remarquez que cette situation est sur le point de changer, car les questions qui nous concernent deviennent de plus en plus litigieuses. En deuxième lieu, nous avons décidé de prendre nos propres statuts administratifs en matière de taxation, conformément à l'article 83 de la Loi sur les Indiens, afin de voir jusqu'à quel point on nous laissera libres d'agir. Finalement, nous tentons de faire modifier la Loi sur les Indiens.

Ainsi, en 1985, j'avais écrit à toutes les bandes du pays afin de leur demander d'appuyer la Bande indienne de Kamloops dans ses efforts en vue de modifier la Loi sur les Indiens, pour qu'il soit clair qu'aucune distinction ne sera établie entre les terres cédées avec conditions à des fins de location et les terres de réserve. De cette façon, nous pouvions nous assurer d'avoir un pouvoir juridictionnel sans équivoque sur toutes nos terres. Cette question ne concerne pas uniquement l'imposition de taxes, mais également les biens culturels des réserves et les soins de santé à donner aux membres. Elle concerne également un grand nombre des dispositions de la Loi sur les Indiens qui s'appliquent aux terres de réserve mais peut-être pas nécessairement aux terres cédées conditionnellement.

Jusqu'à maintenant, les conseils de bande ont adopté environ 115 résolutions qui indiquent essentiellement que nous jouissons d'un appui considérable dans l'ensemble du pays. Comme je l'ai dit plus tôt, j'ai sillonné tout le pays. J'ai parcouru environ 200 000 milles, et j'ai visité chaque région du Canada. J'ai rencontré toutes les personnes qui m'avaient invité dans leur communauté et j'ai assisté à toutes les rencontres provinciales afin d'expliquer les raisons pour lesquelles nous désirions modifier la Loi sur les Indiens.

J'ai reçu l'appui unanime de l'Assemblée des premières nations. Cet appui m'a d'ailleurs été réitéré lors de la conférence qui a eu lieu récemment à Edmonton. Je peux compter sur presque tous les principaux chefs indiens du Canada. Ils

know that ultimately, even though the provincial Government of British Columbia is unique, when one looks across the country-because B.C. basically is the only province collecting tax on conditionally-surrendered lands, with the exception of a few places in Quebec and New Brunswick, and maybe a few other pockets across the country-this could affect them. By and large, this is a British Columbia problem. You can see that the discussions that we have had with various provincial representatives have not led us that far. We put on a lot of miles. I feel that I have done as good a job as I could in terms of consultation with Indian groups. I have made sure that if a band asked me to attend meetings, then I did so. I understand that there has been some concern expressed from some of the Alberta bands. I want it made clear for the record that I have been to Alberta seven times and met with various provincial groups and bands from that province, as well as bands from Ontario. I feel that under the limitations of what can be done, in terms of myself, governing my own community, as well as taking on this responsibility, this would not have been accomplished had successive chiefs and councils not taken this on as an issue.

As I mentioned, we have been dealing with this since 1960. Every chief has met with practically every Minister of Indian Affairs since that time. We have always been assured that this is an issue that could be easily resolved. Ultimately, it means that we have to amend the Indian Act to make certain that we can tax non-Indian interests on reserve lands. My interpretation is that we now have the authority to tax our own membership; but, of course, that is not the direction I am proposing at all. I want the power to tax non-Indian or corporate interests on my reserve, like the Wilkinson Steel Company, the Black Pine manufacturers and similar interests.

Right now all of their tax dollars go to the coffers of the provincial government. I am not receiving, nor is my community or my leaseholders, any benefit from those tax dollars that are collected.

We have set out a program of cooperation and goodwill with the provincial government. As well as meeting with Indian communities, I have met with various municipal organizations and have worked along with the Union of British Columbia Municipalities. So I have been extensively involved in this and have told them about our position.

I have received mixed notices from municipalities. Some aldermen and mayors are quite supportive, while others are concerned that they will lose tax dollars. Much of this can be dealt with by entering into agreements with another local government, Indian bands. It is time that local governments and provincial governments started to treat Indian people as equals, and this is the message I have been getting from many mayors—that it is high time this started to happen.

I feel that many of the issues that are out there will be resolved through ongoing discussions. We have laid out that

[Traduction]

savent bien que cette question pourrait finir par les toucher, même si le gouvernement de la Colombie-Britannique est le seul, pour l'instant, à percevoir un impôt foncier sur des terres cédées avec conditions, à l'exception de quelques endroits au Québec et au Nouveau-Brunswick et peut-être de quelques autres coins isolés du pays. Généralement parlant, ce problème ne concerne que la Colombie-Britannique. Comme vous pouvez le constater, les discussions que nous avons eues avec les divers représentants provinciaux n'ont pas donné grand-chose. Nous avons parcouru une distance impressionnante. Je crois que j'ai fait tout ce que je pouvais dans le domaine de la consultation avec les bandes indiennes. Si une bande me demandait d'assister à une réunion, je me faisais un devoir de le faire. J'ai cru comprendre que certaines des bandes albertaines avaient formulé quelques inquiétudes à ce chapitre. Je tiens à souligner que je me suis rendu dans cette province à sept reprises et que j'ai rencontré plusieurs groupes et bandes de cette province. J'ai fait de même avec les bandes indiennes de l'Ontario. Compte tenu des limites qui me sont imposées, parce que je dois en même temps diriger ma propre communauté, je crois que tous ces progrès n'auraient pu être réalisés sans l'appui des chefs et des conseils de bande successifs.

Comme je l'ai déjà mentionné, nous nous heurtons à ces problèmes depuis 1960. Chaque chef a rencontré presque chacun des ministres des Affaires indiennes qui se sont succédé depuis cette date. On nous a toujours assuré que le litige pouvait être facilement résolu. Cela signifie, en définitive, qu'il faut modifier la Loi sur les Indiens pour que nous puissions percevoir des taxes sur les immeubles qui sont situés sur des terres de réserve sans appartenir à des Indiens. À mon avis, nous avons le pouvoir de percevoir des taxes de nos propres membres. Ce n'est évidemment pas du tout notre désir. Je veux qu'on me permette d'imposer des taxes sur les immeubles situés sur ma réserve qui appartiennent à des non-Indiens ou à des sociétés, comme Wilkinson Steel, Black Pine et d'autres semblables.

À l'heure actuelle, toutes les sommes que ces sociétés versent en impôt vont dans les coffres du gouvernement provincial. Ni moi, ni ma communauté, ni mes locataires n'en bénéficient.

Nous avons mis sur pied un programme en vue de collaborer et de travailler de bon cœur avec le gouvernement provincial. En plus de visiter les communautés indiennes, j'ai rencontré les représentants de plusieurs organismes municipaux et j'ai travaillé avec les membres de la Union of British Columbia Municipalities. Comme je connaissais très bien le dossier, je leur ai fait connaître notre position.

Les municipalités ont réagi différemment. Certains conseillers municipaux et maires nous appuient dans une grande mesure, tandis que d'autres craignent de perdre de l'argent. Ces problèmes peuvent généralement être réglés en concluant des ententes avec un autre gouvernement local, soit les bandes indiennes. Il est grand temps que les gouvernements locaux et provinciaux considèrent les Indiens comme des égaux. C'est là le message que m'ont transmis de nombreux maires en me disant que cela aurait dû être fait il y a longtemps.

À mon avis, des discussions permanentes pourraient permettre de régler un grand nombre des problèmes qui n'ont pas

very solution to the provincial government. As a matter of fact, the other day I met with a couple of mayors from West Vancouver and North Vancouver, and they were both very receptive to the plan. So, in a nutshell, there you have it.

The Acting Chairman: Thank you, Chief Jules. Do either of you gentlemen wish to add anything before we go to questions?

Mr. Peter Harrison, Assistant Deputy Minister, Economic Development, Department of Indian Affairs and Northern Development: Yes, if I may. Senators, there is a question about the process once the act has been passed. What the Minister of Indian Affairs will do is create an advisory board. Chief Jules has agreed to be the chairman designate of this advisory board, and the board will do several things.

First, it will advise the minister on the question of bylaws. Secondly, it will advise the bands themselves how to prepare the bylaws. Thirdly, it will be available to the various municipalities, who may have questions about this process. The reason why I mention this is because it is not included in the legislation, but it follows on from the point that Chief Jules has made about consultation and making sure that the process is a smooth and reasonable one.

The Acting Chairman: Thank you. Are there any questions?

Senator Marchand: I welcome Chief Jules here. Chief Manny is a long-time friend, even though he has been worn down a little—although he is a pretty tall guy. He has done an outstanding job on this legislation, but he is an outstanding leader of his Shuswap people, the Kamloops band. Manny, welcome to Ottawa.

Perhaps you could run through Bill C-115, as it is not a very long bill, and tell us a little bit about it as you go through it.

Chief Jules: When we first started this process, we had come up with what we thought was a simple solution which was to change the definition in section 2 of the Indian Act so that it would be clear that surrendered land and reserve land would be the same. Ultimately, we decided that the best route would be a more direct route.

When you look at the act, any place where there is a distinction made between surrendered land and reserve land there has to be some change to reflect that designated land, or what will be called designated land, will also be included within the broad parameters of what is reserve land. The first part will be the definition section, which is amended so that reserve land and designated land under section 2 are one and the same.

Then you get to the surrender section. I have another note here about surrenders and designations. When we were first going through a major surrender in 1960—we had a number of others—there was a former chief at our surrender meetings. When our band was discussing surrendering land for the purposes of establishing our industrial park, that former chief got

[Traduction]

encore été résolus. C'est d'ailleurs ce que nous avons proposé au gouvernement provincial. De fait, j'ai rencontré l'autre jour le maire de Vancouver-Ouest et celui de Vancouver-Nord, et tous deux ont fait un très bon accueil au plan. En bref, voici ce qui en est.

La présidente suppléante: Merci, chef Jules. L'un de vous, messieurs, souhaite-t-il ajouter quelque chose avant que nous passions aux questions?

M. Peter Harrison, sous-ministre adjoint, Développement économique, ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord: Oui, si vous le permettez. Sénateurs, une question se pose quant à la mise en application de la loi une fois qu'elle aura été adoptée. Le ministre des Affaires indiennes créera un conseil consultatif. Le chef Jules en sera le président et ce conseil aura plusieurs attributions.

Premièrement, il conseillera le ministre en ce qui concerne les statuts administratifs. Deuxièmement, il conseillera les bandes elles-mêmes sur la façon de préparer les statuts. Troisièmement, il se tiendra à la disposition des diverses municipalités qui auraient des questions à poser au sujet de ce processus. Je tenais à le mentionner, parce que le texte de loi n'en parle pas et que cela se rattche à ce qu'a dit le chef Jules au sujet de la consultation et de la nécessité d'assurer le déroulement harmonieux du processus.

La présidente suppléante: Merci. Les sénateurs ont-ils des questions à poser?

Le sénateur Marchand: Je tiens à souhaiter la bienvenue au chef Jules. Le chef Manny est un ami de longue date, bien qu'on l'ait importuné quelque peu. C'est un chic type. Il a accompli un travail admirable sur ce texte de loi et il guide admirablement son peuple Shuswap, la bande de Kamloops. Chef Manny, bienvenue à Ottawa.

Peut-être pourriez-vous reprendre le projet de loi C-115, étant donné qu'il n'est pas très volumineux, et nous en parler au fur et à mesure que vous le feuilletez.

Le chef Jules: Quand nous avons mis en branle ce processus, nous avions trouvé ce qui nous semblait être une solution simple, c'est-à-dire modifier la définition qui se trouve à l'article 2 de la Loi sur les Indiens pour qu'il soit clair que les terres désignées et les terres de la réserve seraient les mêmes. En fin de compte, nous avons conclu qu'il valait mieux nous y prendre d'une façon plus directe.

Dans la loi, on constate que partout où l'on établissait une distinction entre les terres cédées et les terres de la réserve, il a fallu apporter une modification pour tenir compte du fait que les terres désignées, ou ce qu'on appellera les terres désignées, seraient désormais comprises dans la définition générale des terres de la réserve. Il y a d'abord l'article de définitions, que l'on a modifié pour que les terres de la réserve et les terres désignées soient une seule et même chose.

Il y a ensuite l'article sur les cessions. J'aimerais apporter une précision au sujet des cessions et des désignations. Lorsque nous avons procédé à la première cession importante en 1960—il y en a eu d'autres—un ancien chef assistait à nos réunions. Pendant que les membres de notre bande discutaient de la cession de certaines terres dans le but de créer un parc

up and told our council, "Surrender? Never. I do not want to surrender. I have got a 30-30 back home."

Senator Spivak: Before you go on, could you explain "surrendered land" and tell us how they are designated?

Chief Jules: I was just going to get to that point. Surrendered land is the only process, other than a couple of other sections of the Indian Act, where Indian bands can actually get into economic development. So under section 28 you have powers to have permits, or Indians who have lawful possession can have a ministerial lease under section 58(3).

Senator Spivak: You cannot sell the land. It is like leasing it.

Chief Jules: There are different types of surrender. You can have an unconditional surrender for sale; but most bands across the country are no longer using that as a practice.

Senator Spivak: Unconditional surrender is selling.

Chief Jules: Is selling. A conditional surrender is leasing.

Senator Spivak: It is to get around the terms in the act.

Chief Jules: That is right. So you can imagine the type of confusion that the ordinary band member would have when you talk about surrender and all these other things. One of the purposes of this amendment was to try to get around the problem of what is a "surrender". An absolute surrender, then, will mean "for sale", while "designation" will mean "for lease"—what, under the old act, would have been called a conditional surrender. This will be a lot more palatable to band members and band councils, who will not be talking about surrendering anything anymore. They will be talking, instead, about designating a particular piece of property for leasehold interests, or whatever purpose. In dealing with the "surrender sections", which are, basically, from 37 through to 42, they will have to be brought in line with the proposed amendment.

Senator Marchand: Chief Jules, did you try to get rid of the use of the word "surrender" and try to substitute another for it? The language is still contained in the bill.

Chief Jules: That is right. One of the things I was conscious of, under the mandate I had been given from the Indian leadership across the country, was to ensure that we had taxation authority. I did not have direction from the leadership to alter, substantially, the surrender sections. One proposal put to me earlier on was to take out the surrender process completely. The reason I did not agree with that proposal was that it would lessen the minister's fiduciary responsibility to Indian people. In addition, I did not feel that it was my mandate to do that. I know that the surrender process itself still has to be examined into the future, but that was not my mandate.

Senator Marchand: I am not too concerned about the surrender process. There are some advantages to it because it does give the band the right to be involved with what is done with [Traduction]

industriel, cet ancien chef s'est levé et a dit au Conseil: «Céder? Jamais. Je ne veux pas céder. J'ai un calibre 30-30 chez moi».

Le sénateur Spivak: Avant de poursuivre, pourriez-vous expliquer ce qu'on entend par terre cédée et nous dire comment on procède à la désignation?

Le chef Jules: J'y arrivais. La cession de terres est le seul moyen, hormis quelques autres dispositions de la Loi sur les Indiens, par lequel des bandes indiennes peuvent véritablement assurer leur développement économique. Il y a donc l'article 28 qui autorise l'octroi de permis, et le paragraphe 58(3) qui autorise le ministre à louer au profit d'un Indien une terre dont celui-ci est en possession légitime.

Le sénateur Spivak: Vous ne pouvez vendre la terre. Cela équivaut à une location.

Le chef Jules: Il y a différents types de cession. Il y a la cession absolue en vue d'une vente, mais la plupart des bandes du pays n'ont plus recours à cette pratique.

Le sénateur Spivak: La cession absolue équivaut à une vente.

Le chef Jules: C'est une vente. Une cession conditionnelle est une location.

Le sénateur Spivak: C'est contourner la loi.

Le chef Jules: C'est juste. Il est facile d'imaginer la confusion dans laquelle se trouve un simple membre d'une bande quand on parle de cession et de choses du genre. Le projet de loi vise entre autres à régler ce problème de cession. Désormais, par cession à titre absolu, on entendra la vente d'une terre et par désignation, on entendra la location d'une terre; dans la loi, on parlait de cession conditionnnelle. Les membres et les conseils de bande trouveront ces termes beaucoup plus acceptables parce qu'il ne sera plus question de cession. On parlera plutôt de la désignation d'une terre donnée à bail ou à d'autres fins. Les articles relatifs à la cession, c'est-à-dire les articles 37 à 42, devront être modifiés en fonction des changements proposés.

Le sénateur Marchand: Chef Jules, avez-vous essayé de vous débarrasser du terme «cession» et de le remplacer par un autre terme? Il figure encore dans le projet de loi.

Le chef Jules: C'est vrai. Lorsque les dirigeants indiens du pays m'ont donné le mandat de les représenter, je savais que j'allais devoir faire des pressions pour que les Indiens obtiennent le pouvoir de lever des impôts. Toutefois, on ne m'avait pas donné le pouvoir de modifier en profondeur les articles sur les cessions. À un moment donné, on m'a proposé de faire disparaître tout ce qui concernait les cessions. J'ai refusé parce que la responsabilité fiduciaire du Ministre à l'endroit des Indiens aurait été amoindrie. En outre, je n'estimais pas avoir le mandat d'agir en ce sens. Je sais qu'il faudra se pencher sur cette question dans les années à venir, mais je n'avais pas le mandat d'agir.

Le sénateur Marchand: Le processus de cession ne m'inquiète pas trop. Il comporte des avantages parce qu'il donne à la bande un droit de regard sur l'utilisation des terres,

the land, but I wondered whether there was another word you could have used instead of "surrender", because it gets a lot of our people mad, as you know. All you have to do is mention "surrender" and they think they are giving away the land. Then they really get excited, and you cannot blame them.

Chief Jules: I do not blame them, either. But now the term "surrender" means that the land is absolutely for sale and "designated" land means that the band council still retains jurisdiction over it.

As I mentioned earlier, I did not want to extend what I thought was my mandate.

Senator Spivak: What does this really mean? Does this mean that the band has similar powers to those of municipalities?

Chief Jules: They are similar; they would give us property taxation, and I was going to get into this a little further on. Section 83 of the Indian Act says that you can tax persons in "lawful possession", which has been interpreted to refer only to an Indian who has a certificate of possession, not to a leasehold interest or permanent interest in reserve land. What we have had to do is expand those powers under section 83 so that we could assume those powers. We do not like to use the term "municipal powers" even though they are similar.

Senator Spivak: Yes, I understand why.

Chief Jules: We are trying to extend band council powers to assume all types of jurisdiction within our reserve boundaries.

All of the other sections up to 42 are consequential, so we have to make those distinctions between "surrendered" and "designated" to be consistent with the overall amendment. Again, when dealing with the management of reserve lands, we also have to make sure that they include designated lands, so that the minister as well as the bands have jurisdiction over all uses of lands in the reserve.

From sections 53 to 55 of the Indian Act, we come to section 83, upon which I have already touched briefly. This is a key section and deals with the raising of money by property taxation. I mentioned that there was always this distinction made, that band councils really did not have taxing authority, that the authority extended only over our own membership. We have had to expand that so that it includes all interests. Also, one of the weaknesses of that section was that penalties could not be imposed. We have also increased the penalty provisions of the Indian Act so that we can ensure that if an individual lessee on the reserve does not pay his taxes, there is a mechanism with which to rectify that problem.

One of the other aspects that is important for us—since a lot of these deal, as I mentioned, with non-Indian interests—was that we wanted to ensure that proper notice was given to the non-Indian interests in the reserve so that they would have an appeal mechanism built right into the bylaws.

[Traduction]

mais je me demande s'il n'aurait pas été possible d'utiliser un autre terme que celui-ci, parce qu'il choque beaucoup d'Indiens, comme vous le savez. Il suffit de prononcer ce mot pour que les Indiens pensent que l'on veut leur enlever leurs terres. Cela les met dans tous leurs états, mais on ne peut les blâmer.

Le chef Jules: Je ne les blâme pas non plus. Toutefois, il est désormais clair qu'une terre cédée à titre absolu pourra être vendue, tandis qu'une terre désignée continuera de relever de la compétence du conseil de bande.

Comme je l'ai mentionné, je n'ai pas voulu outrepasser mon mandat.

Le sénateur Spivak: Qu'est-ce que cela veut vraiment dire? Faut-il en conclure que le conseil de bande aura des pouvoirs semblables à ceux des municipalités?

Le chef Jules: C'est exact. Ce projet de loi nous donnera le pouvoir de lever des taxes. C'est une question que je vais aborder un peu plus tard. L'article 83 de la Loi sur les Indiens dispose que le conseil de bande peut imposer des personnes qui sont «légalement en possession» d'un intérêt dans un terrain; or, selon l'interprétation qui a été faite de cet article, seuls les Indiens qui ont un certificat de possession peuvent être frappés d'un impôt. Ceux qui ont des droits découlant d'un bail et des droits permanents dans une terre en sont exclus. Nous avons donc dû élargir la portée de ces pouvoirs que conférait l'article 83. Nous n'aimons pas employer l'expression «pouvoirs municipaux», bien qu'il s'agisse des mêmes pouvoirs.

Le sénateur Spivak: Oui, je comprends pourquoi.

Le chef Jules: Nous voulons faire en sorte que les pouvoirs du conseil de bande s'étendent à tout ce qui relève de sa compétence dans les limites de la réserve.

Tous les autres articles jusqu'à l'article 42 portent sur la même question: nous avons dû les modifier pour assurer l'uniformité du projet de loi. En ce qui a trait à l'administration des réserves, nous avons aussi dû apporter les modifications nécessaires relativement aux terres désignées, pour que le ministre et les bandes soient compétents à l'égard de toutes les utilisations qui sont faites des terres de la réserve.

Après les articles 53 à 55 de la Loi sur les Indiens, nous passons à l'article 83, dont j'ai déjà parlé brièvement. Il s'agit d'un article important qui porte sur l'imposition de taxes sur les immeubles situés dans la réserve. J'ai mentionné que cette distinction avait toujours existé, que les conseils de bande n'avaient pas un pouvoir d'imposition général, et que seuls les Indiens de la réserve pouvaient être frappés d'un impôt. Nous avons fait en sorte que cet article s'applique à tous ceux qui ont des intérêts dans la réserve. D'autre part, cet article ne nous donnait pas le pouvoir d'imposer des amendes. Nous avons donc modifié les dispositions relatives à l'imposition d'amendes de la Loi sur les Indiens pour qu'un locataire qui omet de payer ses taxes puisse être forcé de le faire.

Il y a un autre aspect qui est important à nos yeux car, comme je le mentionnais plus tôt, cette question d'imposition concerne dans une large mesure des intérêts non indiens. Nous avons voulu nous assurer que les titulaires d'intérêts non indiens dans la réserve seraient avisées en temps voulu pour

One other aspect of section 83 which I feel is important is this: Before, we could not pass a taxation by-law unless we had reached the advanced stage of development. Who is defining which bands reach the advanced stage of development? When we went through this process in the seventies, we did not know who were dealing with. We sent a letter to the department, but there was no real mechanism within the department to tell us who to deal with. So somebody, if you will, within the department determined that this band had reached an advanced stage of development or that band had not. I do not know to this day exactly what the criteria for that decision were. Again, this is unacceptable to the majority of bands in the country. We have used this opportunity to take away "the advanced stage of development". This, again, is enabling legislation; it is not mandatory for a band to assume taxation authority, but because we have removed "advanced stage of development", it gives the bands the opportunity to make that choice at the community level.

Another clause of this bill deals with section 89 of the Indian Act. I feel that this provides a good development opportunity for bands because they will now be able to mortgage leasehold interests in what will be called designated lands. In the past, had I wanted to develop anything on, say, an Industrial Park in Kamloops, I could not go virtually to any lending institute to borrow money to develop there. Under this proposed amendment, I can go to any regular lending institute and put up not the land—because it is still protected under section 29 of the Indian Act and there will be no way that that reserve land will be taken away without the band membership's being involved—but the leasehold interests. That would be subject to mortgage. This will make it a lot easier for bands to get into economic development.

In addition, the real and personal property of an Indian was not subject to seizure except by another Indian. We have now expanded that to include seizure by the band. I, personally, was interested in this at one point, because our band had made a substantial loan of about \$80,000 to an individual band member, who had put up about four different lots within the reserve as security. He had signed the land over in good faith. Unfortunately, because of section 89 of the Indian Act, when he did not make payments and we wanted to foreclose on him, we could not. We have no recourse, because section 89 made it clear that only another Indian, not a band, could get that property back. Now this section will include the provision that a band can seize property. Again, even though leasehold property is seizable, in the long-term the Indian interest in reserve or designated lands is still protected. Senators can see that on the surface of the proposed amendment-and I have always told this to Indian people across the country-we must put these amendments into context. This does not answer all of the hopes and aspirations of Indian people. I feel that there has to be a move, and I believe that the inherent rights of Indian people to self-government must be recognized in the Constitution.

[Traduction]

qu'ils disposent d'une procédure de contestation incorporée dans les statuts.

L'article 83 soulève une autre question importante. Auparavant, nous ne pouvions prendre des statuts administratifs pour l'imposition des taxes tant que nous n'avions pas atteint un haut degré d'avancement. Comment va-t-on établir que telle ou telle bande a atteint ce haut degré d'avancement? Nous avons vécu cette expérience dans les années 70, mais nous ne savions pas à qui nous adresser. Nous avons fait parvenir une lettre au Ministère, mais personne n'a pu nous dire à qui nous devions nous adresser. C'est donc quelqu'un du Ministère qui décidait si une bande avait ou non atteint un haut niveau de développement. J'ignore encore aujourd'hui sur quels critères reposaient ces décisions. Quoi qu'il en soit, c'est inacceptable pour la majorité des bandes au Canada. Nous avons profité de l'occasion pour faire disparaître cette notion de «haut degré d'avancement». Nous avons ici une loi habilitante. Une bande n'est pas obligée de prendre des statuts en matière fiscale, mais la décision d'agir en ce sens pourra être prise par la collectivité justement parce que nous avons pu faire disparaître cette notion de «haut degré d'avancement».

Il y a enfin l'article 89 de la Loi sur les Indiens. À mon avis, cet article aura des répercussios favorables parce qu'il permettra aux bandes d'hypothéquer des droits découlant d'un bail situés sur ce que l'on appellera des terres désignées. Dans le passé, si j'avais voulu mener un projet de développement, par exemple un parc industriel à Kamloops, aucune institution financière n'aurait accepté de me consentir un prêt. Grâce à cette modification, je pourrai désormais m'adresser à n'importe quelle institution et offrir en garantie non pas les terres de la réserve, parce qu'elles sont toujours protégées par l'article 29 de la Loi sur les Indiens et qu'on ne pourrait en aucune façon saisir une terre de la réserve sans le consentement des membres du Conseil, mais les droits découlant d'un bail. Ces droits pourront faire l'objet d'une hypothèque. Ce sera ainsi beaucoup plus facile pour les bandes de prendre des mesures pour développer leur économie.

D'autre part, les biens d'un Indien ne pourront faire l'objet d'une saisie sauf si un Indien en fait la demande. Nous avons aussi accordé ce droit à la bande. Cette question m'intéressait tout particulièrement parce que notre bande avait consenti un prêt d'environ 80 000 \$ à un membre de la bande qui avait donné en garantie quatre lots situés dans la réserve. Il avait donné cette garantie en toute bonne foi. Malheureusement, vu la teneur de l'article 89, nous n'avons pu saisir ses terres lorsque nous avons constaté qu'il ne remboursait pas l'emprunt. Nous n'avions aucun recours parce que l'article 89 prescrivant qu'un bien pouvait être saisi seulement par un autre Indien, et non par la bande. Toutefois, cet article autorise désormais une bande à saisir un bien. Je tiens à rappeler que même si des droits découlant d'un bail peuvent faire l'objet d'une saisie, les intérêts des Indiens dans la réserve ou sur les terres désignées continueront d'être protégés à long terme. Mesdames et messieurs comme vous pouvez le constater, il faut mettre ces modifications dans leur contexte, et c'est ce que j'ai toujours dit aux Indiens du Canada. Ce projet de loi ne répond pas à toutes les attentes des Indiens. Selon moi, il faut aller plus loin et reconnaître dans la constitution le droit des Indiens de se gouverner

I believe that the land question in British Columbia has to be resolved. This amendment is a minor splinter of the work that has to be undertaken. It addresses one small aspect of what Indian people are asking for.

With regard to amending the Indian Act, at the Confederacy of Chiefs meeting in March, Chief Mike Mitchell from Akwesasne said to me, "Manny, we have an Edsel. It needs to be badly overhauled. The motor is just about finished. The paint job is really bad, but we will let you have a new set of tires." That is what I am asking for here. This does not answer all of our hopes and aspirations.

I feel that the impact in the long term will be beneficial to bands right across this country. As I mentioned, I have travelled extensively spreading the word about the proposed amendments.

There you have a quick overview of the proposal.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

Senator Marchand: There is a lot of history to this, as you have pointed out so nicely. When I was your MP, I fought MLAs and the provincial government. I tried very hard, through our government, to get something done. For various reasons—at the time of and following the 1969 white paper—Trudeau said, "There will be no changes made to the Indian Act until the people say we can." That process took quite a while.

When I was an MP, I wanted Jean Chrétien, our first Minister of Indian Affairs, to shut out provincial governments altogether from having the ability to tax Indian lands. Did you canvass that proposal?

Chief Jules: This is a major question that Indian people, including myself, have had to grapple with. Taxation is one of the things that is not under a constitutional law. This is one area that the federal and provincial governments have occupied.

I feel that ultimately there has to be a political solution to this very important question. I feel that this amendment puts us on a level playing field with the provincial governments, even though it does not go to the extent of saying that the provinces should be right out of the taxation field. If that had been included, the provincial governments would have applied more pressure than they had in order not to proceed with this particular amendment. If the question does arise constitutionally as to who has the ultimate power to tax on reserves, at least we will have a fair go of it.

Senator Marchand: You will have equal power?

Chief Jules: That is right. Recently, I had discussions with one of the MLAs from Kamloops—Claude Richmond—as well as Stephen Rogers, who is the minister responsible for Indian issues in the Province of British Columbia. Hopefully, before the end of this month, they will be bringing before their cabinet the issue of whether or not the province will willingly vacate the field. Given the number of discussions we have had

[Traduction]

eux-mêmes. Je pense que la question des terres en Colombie-Britannique doit être réglée. Ce projet de loi ne représente qu'une infime partie du travail qu'il reste encore à faire. Il ne fait que régler un détail des revendications des Indiens.

En ce qui concerne la modification de la Loi sur les Indiens, le chef Mike Mitchell de la bande Akwesasne m'a dit, lors de la réunion de la Confédération des chefs en mars dernier: «Manny, nous avons une Edsel. Elle a grand besoin d'être révisée. Le moteur ne vaut plus rien. La peinture est à refaire, mais nous vous donnerons des pneus neufs». C'est ce que je demande aujourd'hui. Ce projet de loi ne répond pas à toutes les attentes des Indiens.

Je pense qu'à long terme, il aura des répercussions positives sur toutes les bandes au Canada. Comme je l'ai mentionné, j'ai voyagé un peu partout au Canada pour expliquer aux bandes la teneur du projet de loi.

Voilà qui termine ce tour d'horizon de ce projet de loi.

Le sénateur Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

Le sénateur Marchand: Ce projet de loi a une longue histoire et vous l'avez très bien résumée. Lorsque j'étais votre député, j'ai lutté avec acharnement contre les membres de l'Assemblée législative et le gouvernement provincial. J'ai fait beaucoup d'efforts, au sein du gouvernement fédéral, pour faire avancer les choses. Il y a eu le dépôt du Livre blanc de 1969 et, pour diverses raisons, le premier ministre Trudeau a décidé que la Loi sur les Indiens ne serait pas modifiée tant que la population ne nous autorisera pas à le faire. Il a fallu beaucoup de temps pour aboutir à ce résultat.

Lorsque j'étais député, je voulais que Jean Chrétien, qui fut le premier titulaire du portefeuille des Affaires indiennes, enlève aux gouvernements provinciaux le pouvoir de percevoir des taxes sur les terres indiennes. Avez-vous envisagé cette possibilité?

Le chef Jules: C'est une question importante avec laquelle les Indiens ont été aux prises. Le pouvoir d'imposer des Taxes fait partie des questions qui ne sont pas régies par le droit constitutionnel. C'est un champ de compétence dans lequel les deux paliers de gouvernement interviennent.

Je pense qu'il faudra, en dernière analyse, trouver une solution politique à cette question importante. À mon avis, ce projet de loi nous met sur un pied d'égalité avec les gouvernements provinciaux, même si l'on n'interdit pas carrément aux provinces d'intervenir dans le domaine de la fiscalité. Si tel avait été le cas, les gouvernements provinciaux seraient aussitôt intervenus pour nous empêcher de le faire. Si la question de savoir qui a le pouvoir d'imposer des taxes dans les réserves vient à être soulevée dans le débat constitutionnel, nous pourrons au moins invoquer cette disposition.

Le sénateur Marchand: Vous aurez des pouvoirs égaux?

Le chef Jules: C'est exact. J'ai récemment rencontré le député provincial de Kamloops, Claude Richmond, ainsi que Stephen Rogers, qui est le ministre responsable des Affaires indiennes en Colombie-Britannique. J'espère que le cabinet provincial étudiera d'ici la fin du mois la question de savoir si la province se retirera volontairement de ce domaine. Comme la situation traîne depuis 28 ans, il fallait que nous ayons une

with them, going back some 28 years, we have to have something like this amendment to give us the political ammunition to move forward; otherwise we will be discussing this problem with them for another 30 years, waiting for a constitutional amendment so we would all be sitting down as equals, which I hope will one day happen.

Senator Marchand: Shame on the B.C. government.' It is probably the worst government in the country in this regard. My memory is a little fuzzy on exactly when things took place, but I recall the Ontario and Saskatchewan governments vacating the field some time ago.

As you will recall, the NDP in British Columbia included your reserve within the municipal boundaries of the City of Kamloops when the city was expanded. The night before the legislation was to be passed I phoned James Lorimer, the minister, with one last-minute plea and said, "For God's sake, don't include the Kamloops Indian Reserve within the boundaries of the City of Kamloops." He went ahead, but they were eventually defeated. Mr. Lorimer said, "This is really just an imaginary line. We will have no power over the reserve." George Leonard, the chief at the time, responded, "We aren't imaginary Indians."

Madam Chairman, I do not have any more questions. I would like to see us move as quickly as possible with this bill. As I said in my statement in the Senate, and as Chief Jules has pointed out, this amendment does a lot of important things right now, especially for those bands with development properties. There are a lot of bands in British Columbia that especially need this legislation and will welcome it. I hope my colleagues will see fit to move it through.

Senator Fairbairn: Chief Jules, in your discussions with various bands across the country, have parts of this bill been of particular concern to them?

Chief Jules: One of the notions that has worried many of the Indian chiefs is: Does this mean that I will have to begin to tax my own membership? Of course, the right for taxation exemption is a struggle that Indian people have undertaken, and it has been an historical position of Parliament to exempt Indian people. Indian chiefs were worried that this might mean they would have to start taxing all of their membership. Section 87 of the Indian Act gives a personal property exemption from taxation. Therefore, a band only has to incorporate an exemption, which Parliament has already given bands and individuals, as part of their bylaw. In that way they would not tax their own membership.

I know of cases across the country where bands have begun to tax indirectly their own membership, but that is not what I am setting out to do. I am setting out to clarify that we can tax non-Indian interests on reserves. That has been one of the major concerns.

Because this is enabling, it means that bands that wish to can opt in, or bands that do not want to use the power do not have to use it.

[Traduction]

mesure comme celle-ci pour faire avancer les choses sur le plan politique. Autrement, le débat sur cette question se poursuivra pendant encore 30 ans et nous devrons attendre que la constitution soit modifiée pour être tous égaux. J'espère que cela arrivera un jour.

Le sénateur Marchand: Le gouvernement de la Colombie-Britannique devrait avoir honte. C'est sans doute le pire gouvernement du pays à ce chapitre. Je me rappelle que les gouvernements de l'Ontario et de la Saskatchewan se sont retirés de ce domaine il y a un certain temps, mais je ne me souviens pas de la date exacte.

Vous vous souviendrez peut-être que le Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique a incorporé votre réserve dans les limites de la municipalité de Kamloops lorsque la ville a agrandi son territoire. La veille du jour où la loi a été adoptée, j'ai téléphoné à James Lorimer, qui était ministre à l'époque, pour le supplier de ne pas inclure la réserve indienne de Kamloops dans les limites de la ville. La loi a quand même été adoptée, mais le gouvernement a par la suite été défait. M. Lorimer avait déclaré à l'époque: «Il s'agit en réalité d'une ligne imaginaire. Nous n'aurons aucun pouvoir sur la réserve». Le chef de la réserve, George Leonard, avait alors répliqué: «Nous ne sommes pas des Indiens imaginaires».

Madame la présidente, je n'ai pas d'autres questions. J'aimerais que nous approuvions le projet de loi dans les plus brefs délais. J'ai déjà dit au Sénat, et le chef Jules l'a mentionné lui aussi, que ce projet de loi est très important pour les bandes, surtout celles qui ont des biens qui pourraient être mis en valeur. Il y a beaucoup de bandes en Colombie-Britannique qui ont besoin de telles mesures et qui applaudiront à l'adoption du projet de loi. J'espère que mes collègues jugeront bon de l'adopter.

Le sénateur Fairbairn: Chef Jules, au cours de vos entretiens avec les membres des bandes que vous avez visitées, vous a-t-on fait part de certaines craintes?

Le chef Jules: Il y a une question qui inquiète beaucoup de chefs; ceux-ci se demandent s'ils devront obligatoirement imposer les membres de leur bande. Évidemment, les Indiens ont lutté pour échapper à l'impôt, et le Parlement les en a toujours exemptés. Les chefs indiens craignaient que cela signifie qu'ils devraient commencer à imposer tous leurs membres. L'article 87 de la Loi sur les Indiens exempte de l'impôt les biens personnels. Par conséquent, il suffirait à une bande d'incorporer une exemption, que le Parlement a déjà accordée aux bandes et aux particuliers, à leurs statuts administratifs. De cette façon, elles n'imposeraient pas leurs propres membres.

Je sais que certaines bandes ont commencé à imposer directement leurs membres, mais ce n'est pas ce que j'ai l'intention de faire. Je veux préciser le fait que nous pouvons imposer les intérêts non indiens dans les réserves. C'est là une des grandes préoccupations.

Comme il s'agit simplement d'une mesure habilitante, les bandes peuvent se prévaloir de ce pouvoir si elles le veulent, mais elles n'y sont pas forcées.

I have come across a lot of bands who have not used section 81 of the Indian Act, which is a bylaw-making power of band council. A lot of bands have refused to do that, and they can continue to refuse.

Senator Fairbairn: Has there been concern that this in any way interferes with treaty rights?

Chief Jules: The treaty people feel that the treaties supersede the Indian Act and that there was nation-to-nation negotiations between the Crown and the Indian nations. So they feel there are rights included as part of their treaty that supersede particular sections of the Indian Act. I can appreciate that position, particularly coming from the PTNA, as well as the Federation of Saskatchewan Indians and the Indian Association of Alberta. They have heard from me personally regarding my position on that.

The other major concern is that Indian people wonder whether or not this fits into the Nielsen Task Force Report, whether this is part of the buffalo-jump of the '80s. My position on that is that this is enabling legislation, not a requirement on any band to move on into any direction. If they do not want to use the power, they do not have to.

Senator Spivak: I noticed that the minister may approve the whole or part only of a bylaw made under a subsection. What is the thinking behind that? He may or may not approve, for example, the level of taxation, or whatever? What are the limits of that power?

Chief Jules: That is a good question. This shows the importance of the Indian Taxation Advisory Board. We will have a board with a majority of Indian people across the country trying to ensure that there is due process in a taxation bylaw, because you would not want unilaterally to impose a tax on an unsuspecting corporate citizen or public. We wanted to ensure that there was adequate notice for leasehold interests on reserves so that they would follow certain procedures. However, this has created some problems in the past, but we wanted to ensure that the minister retains that fiduciary responsibility he has over Indian people.

Senator Spivak: Is that the reason for it?

Chief Jules: That is one of my reasons for agreeing to it.

Senator Spivak: But, on the other hand, your power is limited because the minister may not approve either the taxation or the limit of taxation—or will that be governed by regulation?

Chief Jules: Ultimately there will be some regulations coming, but you also have to recognize that even section 81 it states "the minister may or may not." It is the same retaining of the minister's powers under the act.

Perhaps Mr. McKennirey or Mr. Harrison may wish to expand on some of the thinking from the department.

[Traduction]

Beaucoup de bandes ne se sont pas prévalues de l'article 81 de la Loi sur les Indiens qui autorise les conseils de bande à adopter des statuts administratifs. De nombreuses bandes ont refusé de le faire, et elles peuvent continuer de refuser.

Le sénateur Fairbairn: Craint-on que cela ne porte atteinte de quelque façon aux droits découlant des traités?

Le chef Jules: Les Indiens assujettis à un traité sont d'avis que les dispositions des traités l'emportent sur celles de la Loi sur les Indiens, et qu'il y a eu des négociations de nation à nation entre la couronne et les nations indiennes. Ils estiment donc que les droits qui leur sont conférés par traité l'emportent sur certains articles de la Loi sur les Indiens. Je comprends bien cette position, qu'a adoptée l'Alliance des nations des Prairies assujetties aux traités de même que la Federation of Saskatchewan Indians et la Indian Association of Alberta. Je leur ai fait personnellement connaître ma position à ce sujet.

Par ailleurs, les Indiens se demandent si cela s'inscrit dans le cadre du groupe de travail Nielsen et si cela fait partie de la vaste opération de délestage des années 80. Pour ma part, j'estime qu'il s'agit d'une mesure habilitante et non d'une injonction à l'endroit des bandes. Si les bandes ne veulent pas se prévaloir des pouvoirs qui leur sont conférés, elles n'y sont pas forcées.

Le sénateur Spivak: Je remarque que le ministre peut approuver en totalité ou en partie un statut administratif adopté en vertu d'un paragraphe de la loi. Qu'est-ce qui motive ce genre de disposition? Il peut approuver ou désapprouver, par exemple, le niveau de l'impôt, ou autre chose? Quelles sont les limites de ce pouvoir?

Le chef Jules: C'est une bonne question. Elle montre l'importance de la Commission consultative de la fiscalité indienne. Nous aurons une commission composée d'une majorité d'Indiens de tout le pays qui veillera à ce que les statuts administratifs portant impôt soient adoptés en bonne et due forme, car il n'est pas question d'imposer unilatéralement un impôt sans préavis à une société ou à un particulier. Nous voulions garantir un préavis suffisant aux propriétaires d'immeubles loués à bail dans les réserves de façon qu'ils puissent suivre certaines procédures. Cela a cependant créé des problèmes dans le passé, mais nous voulions nous assurer que le ministre conserve ses responsabilités de fiduciaire à l'égard des Indiens.

Le sénateur Spivak: C'est la raison de cette disposition?

Le chef Jules: C'est une de mes raisons d'y souscrire.

Le sénateur Spivak: Mais d'un autre côté, votre pouvoir est limité parce que le ministre a droit de regard sur l'impôt ou sur les limites de l'impôt—ou cela sera-t-il régi par règlement?

Le chef Jules: Il y aura un jour des réglements, mais ce genre de pouvoir existe déjà à l'article 81. On procède un peu de la même façon pour conserver les pouvoirs du ministre en vertu de la Loi.

M. McKennirey ou M. Harrison veulent peut-être donner des précisions sur la position du ministère.

Senator Spivak: Does that mean that you want to ensure that the relationship between the Indian people and the federal government is not changed?

Chief Jules: That is right.

Senator Spivak: For the time being, or until other matters are settled, or whatever?

Chief Jules: Yes, that's right.

Senator Spivak: You want to be sure that nothing in this language will legally change or alter that relationship?

Chief Jules: That's right. My long-term position, as I have made clear to Indian people right across this country, is that we ultimately have to have our inherent rights recognized in the Constitution. Also, in British Columbia there has to be a settlement of the land question. Until that time, I do not want to lose any of the minister's fiduciary responsibility.

Senator Spivak: Did you say that British Columbia was the only province that did not relinquish the taxing authority?

Chief Jules: That's right.

Senator Spivak: For how long a period is that?

Chief Jules: When we started to get into land development in 1932, the province started to collect tax. In my community it has been collected since 1932. Some of the first taxes they collected were about \$1 or \$1.50 a year. They have now collected in excess of \$3.5 million from my community. It was only when the amendment was announced that the province finally decided, "We had better sit down with the Kamloops band and work out some kind of arrangement." They have now been remitting about \$50,000 a year to the band as provincial share of the overall tax that they have been collecting. But that does not address the outstanding issue that we have with them regarding taxation.

The Chairman: Are there any other questions?

Senator Nurgitz: I wish to point out that I have been asked to propose to the committee a small amendment concerning an error in the initial bill. The word "consistent" was used instead of the word "inconsistent." It is a rather significant change, although fairly minor.

The Chairman: It would be quite in order for us to accept a motion to make that amendment here.

Senator Nurgitz: Shall I propose it now?

The Chairman: Perhaps we will deal with the rest of this business first.

Senator Cogger: Is there anything providing for grandfathering, existing transactions or the current situation? How is that dealt with?

Chief Jules: One of the concerns we have is that this does not alter the existing surrenders that are already in place. All surrenders, whether conditional or not, are included as part of this amendment. [Traduction]

Le sénateur Spivak: Cela veut-il dire que vous voulez préserver en l'état la relation actuelle entre les Indiens et le gouvernement fédéral?

Le chef Jules: C'est exact.

Le sénateur Spivak: Pour le moment ou bien jusqu'à ce que d'autres questions soient réglées, ou autre chose?

Le chef Jules: Oui, c'est exact.

Le sénateur Spivak: Vous voulez être certain que rien dans le libellé de la disposition ne modifiera, juridiquement, cette relation?

Le chef Jules: C'est exact. Comme je l'ai déjà dit clairement aux Indiens de tout le Canada, à long terme, il faut que nos droits inhérents soient reconnus dans la Constitution. De plus, en Colombie-Britannique, il faut régler la question des revendications territoriales. Tant que cela ne sera pas fait, je ne veux pas que l'on porte atteinte en quoi que ce soit aux responsabilités du ministre en tant que fiduciaire.

Le sénateur Spivak: Avez-vous dit que la Colombie-Britannique était la seule province qui n'avait pas renoncé à ses pouvoirs fiscaux?

Le chef Jules: C'est exact.

Le sénateur Spivak: Depuis combien de temps cela dure-til?

Le chef Jules: Quand nous avons procédé à l'aménagement des terres en 1932, la province a commencé à percevoir de l'impôt. Là d'où je viens, l'impôt est perçu depuis 1932. Certains des premiers impôts perçus s'élevaient à environ 1 \$ ou 1,50 \$ par an. Dans ma propre collectivité, la province a jusqu'à maintenant perçu plus de 3,5 millions de dollars. C'est seulement lorsque la modification a été annoncée que la province a finalement décidé qu'il valait mieux qu'elle négocie un accord avec la bande de Kamloops. Actuellement, elle rembourse environ 50 000 \$ par an à la bande à titre de part provinciale de l'impôt global qu'elle a prélevé. Mais cela ne règle pas le litige en matière fiscale.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Nurgitz: Je désire signaler qu'on m'a demandé de proposer au Comité une petite modification au sujet d'une erreur figurant dans le projet de loi initial. On a écrit «non conforme» au lieu de «conforme». C'est un changement de détail, mais très important.

La présidente: Nous pourrions accepter une motion d'amendement.

Le sénateur Nurgitz: Dois-je la faire maintenant?

La présidente: Nous devrions peut-être d'abord terminer le reste.

Le sénateur Cogger: Y a-t-il une clause de droits acquis, ou des dispositions protégeant les transactions courantes ou la situation actuelle? Comment cela se passe-t-il?

Le chef Jules: Nous ne voulions pas que cela modifie les cessions à titre absolu qui ont déjà eu lieu. Toutes les cessions à titre absolu, qu'elles soient conditionnelles ou non, sont incluses dans cette modification.

The Chairman: All past surrenders.

Chief Jules: That's right.

Senator Cogger: So if, for instance, someone is paying taxes to the Government of British Columbia, what happens? Does he cease from doing that and start paying to the band, assuming that the band goes through the proper motions?

Chief Jules: We consolidated all of our surrenders in 1980. So the surrender we made in 1980 will be included as part of these amendments. Regarding taxes on individual businesses located in my community, this tax year is gone, so far as I am concerned; I would not have time to send a proper notice and that type of thing. I am looking at July 1, 1989. In the meantime, from my discussions with the province, I feel that we have about six months to try to resolve whether or not they will vacate the tax field and leave this open to the bands.

When you look at the overall taxation in the province of British Columbia, there is an annual budget somewhere in the neighbourhood of \$12 billion. Less than one-third of 1 per cent of those dollars are collected on reserve lands; 60 per cent of those dollars go uncollected, because most of the businesses located on the reserves know that they are not getting service from anyone. However, there are existing agreements between municipalities and bands. I have been supportive of laying out a program of cooperation so that those agreements are not laid aside.

For example, we have a fire protection agreement with the City of Kamloops. It costs us about \$75,000 a year to have my community, as well as the industrial subdivision, included as part of that agreement. We have another agreement with the Thompson Nickel Regional District. We will be getting into the tax field in 1989, with proper notice and that type of thing—there has to be an ongoing political discussion—hoping that the provincial government will want to avoid any conflict. What I said to Stephen Rogers is: "Stephen, if you want to go down in history as being one of the first people in the province to be receptive to working with Indian people, here is an issue for you to get on side with the Indian people."

Senator Flynn: Speaking of property tax, it is usually levied by the municipalities, not by the provinces. However, the province can delegate that power to the municipality.

Chief Jules: No; in British Columbia there are two. The local municipality can assess tax within their jurisdiction; and in unorganized areas, which are the regional districts, provincial assessors still do that.

Senator Flynn: The property tax?

Chief Jules: That is right.

Senator Flynn: I did not know that.

Chief Jules: This is because of old court cases around the turn of the century, which did not have anything to do with Indian people at all. It was a situation like Banff, where people were residing in a national park and the province said, "Gee,

[Traduction]

La présidente: Toutes les cessions à titre absolu passées.

Le chef Jules: C'est exact.

Le sénateur Cogger: Donc, si quelqu'un, par exemple, paie des impôts au gouvernement de la Colombie-Britannique, que se passe-t-il? Cesse-t-il de payer ces impôts-là et commence-t-il à en payer à la bande, en supposant que la bande prenne les mesures nécessaires?

Le chef Jules: Nous avons consolidé toutes nos cessions à titre absolu en 1980. Donc, la cession qui a été faite en 1980 serait visée par ces modifications. En ce qui concerne les impôts sur les entreprises situées dans ma collectivité, cet exercice fiscal disparaît; je n'aurais pas le temps d'envoyer un préavis en bonne et due forme, et le reste. Je parle du 1er juillet 1989. Dans l'intervalle, d'apprès mes négociations avec la province, je crois que nous avons environ six mois pour essayer de déterminer si elle quittera ou non le champ d'imposition au profit des bandes.

Si on regarde le régime fiscal global de la Colombie-Britannique, celle-ci a un budget annuel de l'ordre de 12 milliards de dollars. Moins d'un tiers p. 100 de cette somme est perçu sur les terres des réserves; 60 p. 100 ne sont pas perçus parce que la majorité des entreprises situées dans des réserves savent qu'elles n'obtiennent aucun service. Cependant, il existe des accords entre les municipalités et les bandes. J'ai toujours été en faveur d'un accord de collaboration de façon que ces ententes ne soient pas mises de côté.

Par exemple, nous avons une entente de protection contre les incendies avec la ville de Kamloops. Cette entente, qui englobe ma collectivité de même que le quartier industriel, nous coûte 75 000 \$ par an environ. Nous avons une autre entente avec le district régional de Thompson Nickel. Nous commencerons à percevoir des impôts en 1989, avec le préavis qui s'impose, etc.—il faudra des pourparlers continus—dans l'espoir que le gouvernement provincial voudra éviter des conflits. J'ai dit à Stephen Rogers: «Stephen, si vous voulez que l'on se souvienne de vous comme de la première personne de la province qui ait accepté de travailler avec les Indiens, voilà une question toute trouvée pour prendre le parti des Indiens.»

Le sénateur Flynn: En ce qui concerne l'impôt foncier, il est généralement prélevé par les municipalités et non par les provinces. Cependant, la province peut déléguer ce pouvoir aux municipalités.

Le chef Jules: Non. En Colombie-Britannique, il y a les deux. La municipalité locale peut prélever des impôts fonciers dans son secteur de compétence; dans les régions non organisées, qui sont les districts régionaux, c'est la province qui le perçoit encore.

Le sénateur Flynn: L'impôt foncier?

Le chef Jules: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Je ne le savais pas.

Le chef Jules: Cela remonte à d'anciennes causes judiciaires qui remontent au début du siècle et qui n'avaient rien à voir avec les Indiens. Ce fut le cas à Banff où des personnes habitaient dans un parc national. La province s'est alors dit qu'elle

we are providing service for which we are not getting any tax dollars." So it began to challenge that situation. Unfortunately, because of that precedent, it also applies on reserves, because federal Crown land is set aside for the use and benefit of a band.

The Chairman: If there are no further questions, perhaps I should put on the record that the Clerk of our committee, as well as several senators, received calls from individuals representing groups-I think they were all from the province of Alberta. Vicki Crowchild of the Blood Bank of Alberta and Regina Crowchild of the Sarcee Indin Band called. It was reported that their bands and the Advisory Council of the Treaty Women of Alberta had serious concerns. I think that was echoed in various calls that we received. However, no one representing those groups has asked to come, with the exception Helen Gladue, who indicated that she would like to express some concerns. I advised her that if she had actual legal points to raise that we could deal with or consider, then I would be glad to hear them. But so far we have had no further word from them. However, I would ask you, Chief Jules, to comment again, because she said that their concerns—which, she said, were being echoed by many other people—were to the effect that taxation powers might be detrimental to treaty rights, and therefore these changes in the act could pose a threat to the tax-free status of the treaty.

Chief Jules: For the record, one of the things that is happening right now on my reserve—and it affects bands right across the country—that have conditionally surrendered land, or surrendered land and members of the band are working on that land—is that because of the existing distinction between surrendered land and reserve land, according to the Department of Finance, Indian people working on such surrendered land or conditionally surrendered land are going to have to start paying Income Tax. Therefore, my point is that what we are doing is expanding the existing rights, that we have and which Parliament has given us, to all parts of the reserve.

Concerning the treaty rights, those do extend off the reserve, and there must be ongoing discussions between those treaty groups and the federal government. I cannot amend treaties and such like. That must be done in consultation between the treaty groups and the federal government and is beyond what I can do so far as the Indian Act is concerned.

The Chairman: Yes, that must be done in other and further discussion with the government.

Chief Jules: That is right.

The Chairman: In that case, senators, I am prepared to hear your recommendation. Before we do so, perhaps we should deal with the amendment that Senator Nurgitz intends to propose.

[Traduction]

fournissait des services pour lesquels elle ne percevait aucun impôt. On a donc remis cette situation en question. Malheureusement, on a également appliqué ce précédent aux réserves, parce que les terres domaniales sont réservées à l'usage et au profit d'une bande.

La présidente: S'il n'y a pas d'autres questions, je devrais peut-être faire consigner au procès-verbal que des démarches ont été faites auprès du greffier de notre comité, de même qu'auprès de plusieurs sénateurs, de la part de personnes représentant des groupes, si je ne m'abuse, provenant tous de la province de l'Alberta. Vicki Crowchild de la bande indienne Blood, d'Alberta, et Regina Crowchild, de la bande indienne Sarcee ont également fait des démarches. On a déclaré que le Advisory Council of the Treaty Women of Alberta était très inquiet. Je pense que tous abondaient dans le même sens. Toutefois, aucun des représentants de ces groupes ne nous a demandé de comparaître, sauf Helen Gladue qui nous a signalé qu'elle aimerait avoir l'occasion d'exposer les points qui la préoccupent. Je lui ai répondu que, si elle pouvait soulever des points de droit que nous pourrions étudier, nous le ferions avec plaisir. Nous n'avons rien entendu de plus jusqu'à maintenant, mais je demanderai au chef Jules de présenter d'autres observations, parce que Mme Gladue a déclaré que leurs inquiétudes-que partagent à son avis beaucoup d'autres personnes-avaient trait au fait que les pouvoirs de taxation pourraient mettre en danger les droits obtenus par traité et que, par conséquent, ces modifications à la loi pourraient constituer une menace pour ce qui est de l'exemption d'impôt prévue par

Le chef Jules: J'aimerais que l'on consigne au procès-verbal que ce qui se passe actuellement dans ma réserve touche toutes les bandes du pays qui ont déjà cédé des terres sans condition ou sous condition, ainsi que tous les membres des bandes qui travaillent sur ces terres; étant donné la distinction qui existe entre les terres cédées et les terres des réserves, le ministère des Finances prétend que les Indiens qui travaillent sur les terres cédées ou les terres cédées sous condition devront commencer à payer des impôts sur le revenu. Par conséquent, ce que nous cherchons à faire c'est d'étendre à toutes les parties des réserves les droits que nous possédons actuellement et que le Parlement nous a donnés.

En ce qui concerne les droits obtenus par traité, ils s'étendent à l'extérieur de la réserve, et il faudrait qu'il y ait des discussions continues entre les groupes visés par les traités et le gouvernement fédéral. Je ne peux modifier les traités ou autres accords du genre. Il faut que le groupe visé par traité et le gouvernement fédéral s'entendent sur ces questions. En ce qui concerne la Loi sur les Indiens, cela dépasse mes compétences.

La présidente: Oui, il faut que d'autres discussions soient engagées avec le gouvernement.

Le chef Jules: C'est exact.

La présidente: Dans ce cas, sénateurs, je suis prête à entendre vos propositions. Toutefois, j'aimerais d'abord que nous étudiions un amendement que le sénateur Nurgitz a l'intention de proposer.

Senator Marchand: Madam Chairman, before Senator Nurgitz does that, I would like to emphasize the fact that during the early part of Chief Jules' testimony he put on the record the very extensive consultation process that he, personally, went through. In fact, he made seven visits to the Province of Alberta alone.

The Chairman: Yes, thank you Senator Marchand. Senator Nurgitz, perhaps you would now propose your amendment?

Senator Nurgitz: Madam Chairman, just to explain, there was a typographical error made in the speaking notes that were prepared for the amendments to Bill C-115 at the committee stage in the House of Commons. The word "consistent" rather than the word "inconsistent" appeared in the speaking notes. The actual notes were then deposited with the Clerk of the House of Commons and then became accepted, rather than what should have been in the bill.

The purpose of the phrase "not inconsistent with this Section" is to provide greater certainty that regulations are compatible with the overall purpose of section 83, which is to enable bands to pass taxation bylaws. Incidentally, that particular phrase was recommended by the Assembly of First Nations.

Accordingly, I would like to move that clause 10 of Bill C-115 be amended by striking out line 31 on page 6 and substituting the following: "regulations not inconsistent with this section".

The Chairman: Honourable senators, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall we report the bill with the one amendment?

Senator Spivak: I so move, Madam Chairman.

The Chairman: Honourable senators, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the committee adjourn until 9 o'clock tomorrow morning?

Chief Jules: Madam Chairman, I would like to say something.

The Chairman: Honourable senators, before we leave, I think that Chief Jules would like to add something for the record.

Chief Jules: Madam Chairman, I have a closing comment. Again, for the record, I would like to thank you all for the opportunity of being heard. I feel that this is an ideal starting point for ongoing discussions regarding a number of other issues. I feel also that it will give us jurisdiction where we have not had it before, and I thank you very much for your time, honourable senators.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Marchand: Madame la présidente, avant que le sénateur Nurgitz présente sa motion, j'aimerais souligner le fait que le chef Jules a déclaré au début de son témoignage qu'il avait personnellement participé à un processus très exigeant de consultation. En fait, il s'est rendu cette fois dans la seule province de l'Alberta.

La présidente: Je vous remercie sénateur Marchand. Sénateur Nurgitz, voulez-vous présenter votre amendement maintenant?

Le sénateur Nurgitz: Madame la présidente, j'aimerais vous signaler qu'il y avait une erreur typographique dans les notes d'information destinées au Comité de la Chambre au sujet des amendements au projet de loi C-115. Le mot «non conforme» plutôt que le mot «conforme» figurait dans ces notes. Ces notes ont été déposées auprès du greffier de la Chambre des communes et ont par la suite été acceptées, plutôt que ce qui aurait dû figurer dans le projet de loi.

Les mots «non conforne à cet article» visaient à s'assurer avec plus de certitude que les règlements éventuels seront compatibles avec le but de l'article 83 qui habilite les bandes à prendre des statuts administratifs en matière de taxation. Entre parenthèse, ce membre de phrase a été recommandé par l'Assemblée des premières nations.

Par conséquent, j'aimerais proposer que l'article 10 du projet de loi C-115 soit modifié en retranchant la ligne 32 de la page 6, et en la remplaçant par ce qui suit: «règlement conforme avec cet article, régir.»

La présidente: Honorables sénateurs: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord

La présidente: Devrions-nous faire rapport de ce projet de loi avec ce seul amendement?

Le sénateur Spivak: J'en fais la proposition, madame la présidente.

La présidente: Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Est-ce que nous pouvons suspendre la séance jusqu'à 9 heures demain matin?

Le chef Jules: Madame la présidente, j'aimerais ajouter quelque chose.

La présidente: Honorables sénateurs, avant de quitter, je pense que le chef Jules voudrait dire quelques mots.

Le chef Jules: Madame la présidente, j'aimerais qu'une dernière observation soit consignée au procès-verbal. Je voudrais vous remercier tous de m'avoir donné l'occasion de témoigner. Je pense qu'il s'agit d'un bon moyen de départ en vue d'autres discussions sur un certain nombre d'autres questions. Je pense également que cela nous permettra d'obtenir un pouvoir juridictionnel que nous n'avions pas auparavant, et je vous remercie, honorables sénateurs, de m'avoir accordé de votre temps.

La séance est levée.









If undelivered, return COVER ONLY to. Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Centre d'edition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Indian Affairs and Northern Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien: Development:

Mr. Peter Harrison, Assistant Deputy Minister, Economic Development;

Mr. John McKennirey, Senior Policy Manager, Economic Development.

From the Kamloops Indian Band:

Mr. Clarence (Manny) Jules, Chief.

- M. Peter Harrison, sous-ministre adjoint, Développement économique;
- M. John McKennirey, chef principal en matière de politique, Développement économique.

De la bande indienne de Kamloops:

M. Clarence (Manny) Jules, chef.



Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, June 16, 1988

Le jeudi 16 juin 1988

Issue No. 82

Fascicule nº 82

Sixth proceedings on:

Sixième fascicule concernant:

Consideration of Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)

L'étude du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chairman: The Honourable Joan Neiman

Deputy Chairman: The Honourable Nathan Nurgitz

Robertson

Stanbury

Spivak

and

The Honourable Senators:

Buckwold Cogger

Lewis *MacEachen (or Frith) Doyle *Murray (or Doody)

Fairbairn Gigantès Hastings

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn Gigantès Hastings

Lewis

*MacEachen (ou Frith) *Murray (ou Doody) Robertson

Spivak Stanbury

*Membres d'office

(Quorum 4)

Le greffier du comité Paul C. Bélisle Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, May 18, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bélisle, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., for the second reading of the Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime).

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 18 mai 1988;

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bélisle, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., tendant à la deuxième lecture de Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 16, 1988 (116)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:05 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robertson and Spivak. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and William Bartlett, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the "Plaidoyer Victimes" (Québec):

Micheline Baril.

Individual presentation:

Detective Sergeant Robert Ménard, (Montreal Police).

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1988, resumed consideration of Bill C-89, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)".

The witnesses made statements and answered questions.

It was agreed,

That, subject to the Committee's budget being approved, the Honourable Jean Le Moyne be retained for the purpose of examining the *First Report of the French Constitutional Drafting Committee* tabled in the Senate on December 17, 1986, pursuant to a contract to be negotiated between the Honourable Jean Le Moyne and the Chairman and Deputy Chairman of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

At 10:40 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 16 JUIN 1988 (116)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 05 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robertson et Spivak. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn. (1)

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:

M^{me} Katharine Dunkley et M. William Bartlett, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De Plaidoyer Victimes (Québec):

Mme Micheline Baril.

À titre privé:

Le sergent-détective Robert Ménard (Police de Montréal).

Conformément à son ordre de renvoi en date du 18 mai 1988, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-89 intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)».

Les témoins font des déclarations, puis répondent aux questions.

Il est convenu que, sous réserve de l'approbation du buget du Comité, les services de l'honorable Jean Le Moyne soient retenus pour l'étude du Premier rapport du Comité de rédaction constitutionnelle française déposé au Sénat le 17 décembre 1986, selon les conditions d'un contrat à négocier entre l'honorable Jean Le Moyne et le président et le vice-président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

À 10 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 16, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-89, to amend the Criminal Code (victims of crime), met this day at 9.00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us this morning Professor Micheline Baril of the School of Criminology, University of Montreal. Professor Baril is not appearing in that capacity, but as a spokesman for Plaidoyer Victimes (Québec).

Je vous souhaite la bienvenue, madame Baril ainsi qu'à vous, sénateur Cogger!

Mme Micheline Baril, présidente, Plaidoyer Victimes (Québec): Merci, madame la présidente; est-ce que je peux parler en français?

La présidente: Certainement, madame.

Mme Baril: Je vais essayer d'être très brève et surtout de répondre aux questions.

Vous aviez tout à fait raison, je comparais devant ce comité comme présidente de l'Association Plaidoyer Victimes et non pas avec mon chapeau de professeur à l'université. Si j'ai bien compris l'invitation, je crois que ce comité voulait surtout entendre le point de vue des victimes et des personnes qui parlent dans l'intérêt et en faveur des victimes.

Ace moment-là, si vous me le permettez, je vais d'abord dire un mot sur Plaidoyer Victimes pour que vous voyez bien qui nous sommes. Je ferai quelques commentaires généraux et ensuite j'aurai beaucoup de plaisir à répondre à vos questions.

Plaidoyer Victimes est une association provinciale pour le Québec qui regroupe des organismes et des individus intéressés aux intérêts des victimes d'actes criminels. Quand on dit «organisme», ce sont des gens aussi bien du côté de la justice, comme la police, l'IVAC, le service d'indemnisation aux victimes d'actes criminels, des juges, même les avocats de la défense et également du côté de la santé et des services sociaux et des individus qui sont membres à titre personnel, qui sont généralement des victimes.

Une des choses que nous faisons c'est l'analyse des lois et des politiques concernant les victimes. Cela fait partie un peu de notre mandat. C'est à ce titre que nous avons analysé le projet de loi C-89.

Je ferai quelques commentaires généraux sur le projet de loi ainsi que et quelques commentaires particuliers. Dans l'ensemble, pour nous à Plaidoyer Victimes, nous croyons que ce projet de loi représente un grand pas dans la bonne direction. S'il est adopté, quand même cela voudrait dire des changements majeurs dans l'orientation de la justice criminelle au Canada.

On n'est pas certain que tout le monde a vérifié l'étendue de ces changements. A ce titre, on pense qu'il manque peut-être un préambule à la loi. Il faudrait vraiment indiquer aux personnes qui devront l'appliquer, quelle est l'orientation et la philosophie de cette loi. Elle nous semble une loi orientée vers un

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 16 juin 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels).

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin le professeur Micheline Baril du département de criminologie de l'université de Montréal. Le professeur Baril ne comparaît pas à ce titre, mais plutôt comme porte-parole de Plaidoyer Victimes (Québec).

Welcome, Mrs. Baril, and to you also, Senator Cogger.

Mrs. Micheline Baril, President, "Plaidoyer Victimes" (Québec): Thank you, Madam Chairman. May I speak in French?

The Chairman: Certainly, Madam.

Mrs. Baril: I will try to be very brief so that I can answer questions.

You are absolutely right. I am appearing before this Committee as President of the Association plaidoyer victimes and not as a university professor. If I understood the invitation correctly, the Committee was primarily interested in hearing from victims and people who speak out in behalf and in favour of victims.

At this point, if I may, I would like to say a few words about Plaidoyer victimes so you will understand who we are. I will make a few general remarks and then I will be pleased to answer your questions.

Plaidoyer victimes is a provincial association in Quebec that brings together organizations and individuals concerned with the interests of crime victims. When I say "organizations", I mean people involved in both the legal system, such as the police, IVAC, Criminal Injuries Compensation, judges and even defence lawyers, and health and social services. We also have individual members, usually victims.

One of the things we do is analyse legislation and policies that concern victims. That is part of our function, and it is on that basis that we have examined Bill C-89.

A few general comments on the bill and a few specific comments. Overall, we at Plaidoyer victimes consider this bill a big step in the right direction. If passed, it will mean major changes in the course of criminal justice in Canada.

We are not certain that everyone has looked into the extent of those changes. We therefore believe the bill should have a preamble that would indicate to those administering it what principles underlie it; in our view, the bill will make the justice system fairer to all parties concerned. Perhaps it should tell

système de justice plus équitable envers tous les partis concernés. Il faudrait peut-être le dire davantage et également un système de justice qui ajoute à ces objectifs qui y sont déjà très clairement définis. Il y a peut-être un autre objectif qui est celui de la réparation des préjudices.

Là-dessus, c'est ce que l'on avait à dire. Au comité de la Chambre des communes on a fait d'autres commentaires qui étaient plus techniques. Je pense qu'ils vous ont été acheminés et qu'il n'est pas nécessaire d'y revenir.

Ace moment-ci, j'aimerais peut-être regarder chacun des points très brièvement. Le projet de loi C-89 touche, par exemple, le retour des biens volés. Là-dessus, je pense que le projet de loi ne fait qu'entériner une pratique qui existe déjà largement à travers le Canada, certainement au Québec. Je ne veux pas trop me prononcer pour les autres provinces. Cela existe déjà et fonctionne assez bien.

Alors ce que le projet de loi propose, c'est finalement d'officialiser cette pratique qui n'est pas encore reconnue par le Code criminel.

On a une deuxième proposition pour le projet de loi C-89, celle de la protection de l'identité des victimes. Ici, c'est peut-être un peu plus délicat. Je sais qu'au comité de la Chambre des communes, j'avais dit également que l'on ne fait qu'entériner ce qui existe déjà. Je n'en suis plus certaine maintenant trois ou quatre mois plus tard. Il y a eu des groupes qui se sont présentés au Québec et en Ontario ainsi que peut-être ailleurs, où des victimes ont demandé comme condition à leur témoignage d'être entendues à huis clos ou à tout le moins de pouvoir bénéficier d'une ordonnance de non-publication.

Le juge l'a accordé dans un premier temps. Dans un deuxième temps cette ordonnance a été révoquée parce que la presse en a appelé de cette décision. Cela va être encore entendu en deuxième instance, c'est bien entendu.

Alors, il y a peut-être vraiment raison ici de s'attarder sur ces articles du projet de loi C-89, étant donné les circonstances actuelles.

La restitution: à notre avis, c'est le changement le plus important dans le projet de loi C-89 et celui qui nous intéresse le plus également comme représentants des intérêts des victimes. Ce qui nous semble très intéressant dans les articles qui touchent la restitution, c'est qu'il nous semble que l'on reconnaît un droit à la victime à la réparation du préjudice tout en étant, je pense, très conscient du droit de l'auteur des préjudices à ce que l'on respecte ses capacités financières, de rembourser.

Ce que l'on a déjà suggéré en deuxième lecture, c'était de rendre un peu plus clairs pour l'auteur des préjudices également, ses droits à lui ou à elle aussi. J'espère que l'on aura l'occasion d'en parler, mais c'est certainement ce qui nous apparaît le changement majeur dans le projet de loi C-89 en autant que les victimes sont concernées.

Un autre aspect de C-89 c'est la déclaration de la victime au tribunal. Également, je crois que c'est un changement majeur. Comme vous le savez, il y a déjà des projets pilotes dans plusieurs villes au Canada dont un à Montréal. Le projet de Montréal est sous la responsabilité de l'Association Plaidoyer Victimes que je préside. J'aimerais juste dire deux mots là-des-

[Traduction]

them more. Also a system of justice that adds to the aims that are already clearly defined there. There is perhaps another aim: reparation.

That's what we had to say on that point. We made other, more technical comments to the House of Commons committee. I think they were passed on to you and it isn't necessary to go over them again.

At this point, I would like to review each point very briefly. Bill C-89 deals with, for example, the return of stolen property. I think it simply endorses a practice that is fairly common across Canada—certainly in Quebec; I can't really speak for the other provinces. It exists and works well.

So the bill would finally make official a practice not yet recognized in the Criminal Code.

We have another proposal for Bill C-89: protection of the victim's identity. This may be a little more tricky. I know I told the House of Commons committee that the bill was merely legalizing existing practice. I am not so sure now, three or four months later. Some groups have come forward in Quebec and Ontario, and perhaps elsewhere, in which victims have said they would not testify unless they could be heard in camera or at least have a publication ban.

Originally, the judge consented, but he then reversed his decision because the press appealed it. The matter will of course be argued again in a higher court.

Thus, there may be good reason to take a closer look at those clauses of Bill C-89, in view of current circumstances.

Restitution, in our opinion, is the most important change in Bill C-89. It is also the change that concerns us the most as representatives of victims' interests. What we find very interesting in the clauses relating to restitution is that they appear to grant the victim a right to reparation, while they reflect, I think, the offender's right to respect for his financial circumstances, his ability to pay.

It was suggested at second reading that the offender's rights should be clarified somewhat as well. It is certainly in our view—and I hope we will have an opportunity to discuss it—the major change in Bill C-89 as far as victims are concerned.

Another aspect of Bill C-89 is the victim impact statement. This is also a major change, I believe. As you know, there are already pilot projects in a number of Canadian cities, including one in Montreal. Plaidoyer victims, of which I am President, is responsible for the Montreal project. I would just like to say a few words about it. I have heard many objections to the idea of

sus. J'ai entendu beaucoup d'objections à cette déclaration de la victime. On a l'impression et je pense que les objections principales sont que cette déclaration devrait avoir un impact majeur sur la sentence. C'est à voir.

Chose certaine, c'est que les projets de la déclaration de la victime n'ont jamais eu au Canada pour objectif d'influencer la sentence. L'objectif principal c'est de faire en sorte que, premièrement, la victime puisse participer au processus de la justice et deuxièmement, qu'une justice plus équitable soit rendue du simple fait que l'on puisse entendre tous les faits pertinents et toutes les parties au dossier. C'est certainement dans cette optique que nous le faisons à l'heure actuelle à Montréal.

J'ai apporté mes documents et je pourrai vous donner des statistiques sur le déroulement du projet à Montréal, si cela vous intéresse. Je puis vous dire dès maintenant que la moitié des victimes de crimes sérieux ont exprimé l'intention et ont produit devant le tribunal une déclaration. C'est un projet qui n'existe que depuis le mois d'octobre 1987.

Nous n'avons eu qu'une seule contestation de la part de la défense durant toute cette période. Nous en sommes rendus à plus de 2,000 retours de déclarations de la part des victimes. Alors peut-être que nos craintes n'étaient pas nécessairement fondées. Les résultats préliminaires de l'étude démontrent que les victimes sont très satisfaites. Les personnes qui travaillent dans le domaine de la justice, les juges, les procureurs de la Couronne, sont très satisfaits aussi.

Je vais terminer avec la surcharge. C'est le problème sur lequel comme association nous avons eu le plus de difficulté à avoir un consensus, principalement au plan des principes. C'est bien sûr qu'il faut trouver de l'argent pour financer les services aux victimes. Comment aller chercher cet argent? La surcharge ne nous semble pas la solution idéale d'une part parce que nous aimerions davantage mettre l'accent sur la responsabilité des contrevenants et non pas imposer des amendes à qui que ce soit, quel que soit le tord qu'ils ont fait ou peut-être qu'ils n'ont pas fait. On a beaucoup de crimes sans victimes. Egalement, parce que le projet de loi était très flou sur la façon dont ces argents seraient utilisés.

Madame le président, je préférerais répondre aux questions.

La présidente: Je vous remercie madame Baril. Sénateur Cogger, vous avez des questions?

Le sénateur Cogger: Merci madame le président. Madame Baril, je vous remercie pour un exposé très intéressant, bien structuré.

En substance, madame Baril, je présume qu'il est vrai d'affirmer que l'association que vous représentez appuie le projet de loi C-89?

Mme Baril: En substance, oui, sénateur.

Le sénateur Cogger: Sous la réserve de certains commentaires que vous nous avez faits, etc.

Madame Baril, des représentants de la Commission de réforme du droit qui eux-mêmes appuient encore en substance le projet de loi, ont comparu devant le comité récemment. Ils ont fait valoir des objections aux ordonnances de non-publication dans la mesure où elles étaient mandatoires. Ils souhaitaient davantage de laisser la latitude aux juges de décider

[Traduction]

a victim impact statement. It is my impression and I think the main objections are that this statement should have a major impact on the sentence. That remains to be seen.

What is certain is that victim impact statement projects in Canada have never been intended in influence the sentence. The main aim is to ensure, first, that the victim can participate in the administration of justice and, second, that justice will be administered more fairly because all the relevant facts and all parties to the case will be heard. That is certainly the approach we are taking now in Montreal.

I brought some papers, and I'll be able to provide you with some statistics on the project in Montreal, if you are interested. For starters, I can tell you that half of the victims of serious crimes said they intended to file and did file statements with the court. This project only started in October 1987.

So far, we have had only one challenge by the defence. We have had over 2,000 statements filed by victims. So perhaps our fears weren't entirely justified. The preliminary results of the study show that the victims are quite satisfied. The people who work in the justice system—judges and Crown prosecutors—are also very satisfied.

I will end with the surcharge. It is the issue on which we as an association have had the most difficulty reaching a consensus, principally with regard to principles. Clearly, the money to fund victim services must be found somewhere. How can it be found? In our view, the surchange is not the best solution, first because we would like to emphasize the responsibility of offenders and not to impose fines on anyone, regardless of the harm they've done, or perhaps not done—there are many victimless crimes—and also because the bill was very unclear about how the funds would be used.

Madam Chairman, I would prefer to answer questions now.

The Chairman: Thank you, Mrs. Baril. Senator Cogger, do you have any question?

Senator Cogger: Thank you, Madam Chairman. Thank you, Mrs. Baril, for a very interesting, well-organized presentation.

I suppose one could say, Mrs. Baril, that the association you represent supports Bill C-89 in substance?

Mrs. Baril: In substance, yes, Senator.

Senator Cogger: Apart from the points on which you commented.

Mrs. Baril, representatives of the Law Reform Commission who also support the bill in substance testified here recently that they objected to the clause on orders restricting publication, to the extent that they were mandatory. They felt it would be better to allow judges the latitude to decide and not to tie the courts hands, as the present bill does.

pour ou contre et non pas d'imposer au tribunal une obligation tel que le fait le présent projet de loi.

Dans le cas de l'organisme que vous représentez, pouvezvous commenter là-dessus? Préféreriez-vous un système qui laisserait la latitude à la Cour ou préféreriez-vous le système actuel qui impose aux juges le devoir de prescrire une ordonnance de non-publication lorsque demandée?

Mme Baril: Je pense qu'en fait notre attitude est que l'on irait peut-être même au-delà de ce que propose le projet de loi C-89. On aimerait que ce qui est applicable à l'heure actuelle dans le cas des aggressions sexuelles...

Le sénateur Cogger: Dans le cas de . . . ?

Mme Baril: Dans le cas des aggressions sexuelles, tous les articles 246 et autres, le soient pour l'ensemble des victimes. Ceci, non seulement dans l'intérêt des victimes mais dans celui de la justice également.

J'ai fait référence tout à l'heure à un cas qui n'en était pas un d'aggression sexuelle, où la victime a choisi de ne pas témoigner puisqu'elle ne pouvait pas obtenir d'ordonnance de non-publication, de huis clos ou de quelque protection que ce soit.

Dans ce cas-ci, l'avocat de la défense s'est empressé dans les minutes qui ont suivi, de déposer un plaidoyer de non-culpabilité à une infraction moindre et incluse. Je ne crois pas que c'était dans les intérêts de la justice.

Le sénateur Cogger: Dans le cas isolé que vous mentionnez, fort possiblement. Beaucoup de témoins qui ont comparu devant ce comité, au lieu de retrouver une disposition mandatoire qui couvre tous les cas possibles, souhaitraient davantage que la Cour ait le loisir d'évaluer à son mérite chaque cas de demande de non-publication.

Mme Baril: Oui, sénateur.

Le sénateur Cogger: Est-ce que vous seriez d'accord avec une disposition qui laisserait au tribunal le loisir d'apprécier chaque cas à son mérite?

Mme Baril: Si le tribunal a les mains libres pour apprécier chaque cas à son mérite, je crois que c'est dans cette orientation que l'on s'est prononcé.

Le sénateur Cogger: Donc, vous seriez en accord avec la position de la Commission de la réforme du droit car c'est à peu près celle qu'ils soutiennent.

Mme Baril: Si j'ai bien compris la position de la Commission de réforme du droit, je crois que nous on allait un petit peu plus loin. Je crois que la Commission de réforme du droit imposait un peu plus d'obligations aux juges que nous l'on voudrait qu'ils en aient. Je ne suis pas certaine de l'avoir bien analysée.

Le sénateur Cogger: Je vous remercie, madame Baril.

Senator Doyle: Thank you for a very interesting presentation. In the course of your remarks you mentioned the statement and you said that it was right that the facts be heard and that the statement contributed to that. As the bill stands, are you satisfied that provision would be made to ensure that a statement was factual, or would it have to be sworn? Would it have to relate to what might be considered the laws of evi-

[Traduction]

From the point of view of the organization you represent, could you comment on that? Would you prefer a system that would allow the court some latitude, or the current system that forces judges to issue a publication ban on application?

Mrs. Baril: Our attitude, I think, is that we would go much further than Bill C-89. We would like to see what now applies in cases of sexual assault . . .

Senator Cogger: In cases of . . . ?

Mrs. Baril: In cases of sexual assault, section 246 and other sections, apply to all victims—not only for the sake of the victims, but also in the interests of justice.

Earlier I referred to a case, not a case of sexual assault, in which the victim chose not to testify because she could not get an order banning publication or an in camera hearing or any other kind of protection.

In that case, the lawyer for the defence, just a few minutes later, entered a not-guilty plea to a lesser, included offence. I don't think that was in the interests of justice.

Senator Cogger: In the isolated case you are referring to, that is quite possible. Many witnesses who have appeared before this Committee have advocated, instead of a mandatory provision covering all possible cases, that the court be allowed to assess each application for a publication ban on its merits.

Mrs. Baril: Yes, Senator.

Senator Cogger: Would you agree with a provision that would allow the court to decide each case on its merits?

Mrs. Baril: If the court is free to assess each case on its merits, I think that's essentially where we stand.

Senator Cogger: So then, you would agree with the Law Reform Commission's position. That is essentially the position they take.

Mrs. Baril: If I understand the Law Reform Commission's point of view correctly, I think we would go somewhat further. I believe that the Commission imposed a few more obligations on the judge than we would like to see. I'm not sure I've analysed it correctly.

Senator Cogger: Thank you, Mrs. Baril.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie de votre présentation fort intéressante. Vous y avez parlé de la déclaration en disant que les faits devaient être entendus et que la déclaration permettait de le faire. Tel que se présente le projet de loi, pensezvous qu'il faudrait prévoir une disposition visant à s'assurer qu'un déclaration soit réelle ou faudrait-il qu'elle soit faite sous serment? Faudrait-il qu'elle soit liée à ce que l'on pourrait con-

dence? Is there some safeguard in the presentation of the statement for the accused? Is there a need for a right of response by defence counsel? Is there a need for a statement by the accused?

I have one other question, but perhaps you could respond to this one first.

Mme Baril: Notre expérience nous a démontrée à Montréal, après 2,000 cas, qu'il n'y avait pas vraiment de problème. Je pense qu'il faut dire au départ que c'est la même chose à peu près à travers le Canada, puisque l'on observe à Montréal que 85 p. 100 des accusés plaident coupable.

Donc, dans les 85 p. 100 des cas, le tribunal ne connaît pas l'ensemble des faits. La déclaration de la victime permet au tribunal de connaître davantage, sinon les circonstances de l'infraction, du moins l'impact, les conséquences de l'infraction.

Maintenant cela n'enlève jamais à aucune des deux parties le droit de venir devant le tribunal, d'être interrogé ou contre-interrogé.

C'est pour cette raison que je mentionnais le pourcentage de plaidoyers de culpabilité car en général la défense préfère que la victime ne vienne pas témoigner.

C'est justement à ce moment-là qu'ils acceptent très facilement. On a eu un seul cas de contestation de la part de la défense sur 2,000 cas. La défense préfère ne pas avoir de témoignage de la victime parce que cela risque de nuire aux intérêts de l'accusé.

Mais en tout temps chacune des parties peut faire venir la victime, par exemple, qui aura fait une déclaration devant le tribunal. On peut la faire venir devant le tribunal, on peut l'assermenter sur sa déclaration et la contre-interroger. Cela n'enlève absolument pas ces droits-là.

Est-ce que j'ai répondu à votre question, sénateur?

Senator Doyle: My other question has to do with the identification of witnesses. I take it from what you have said that you prefer that the act not apply until arguments have been heard in the courts and in other places regarding the identity of people who testify in these cases. I believe you said that you would rather that nothing were done until that time. Do you find, among people with whom you have discussed this matter, any concern that the identification of certain crimes as occurring at places where witnesses will have their identifications protected might just be the beginning of a long list of areas where the courts might be instructed by law to withold the identity of witnesses? Have you heard that view expressed?

Ms. Baril: Yes. I am not sure if this is where the problem lies. What we propose does not change anything about the accepted principles that we now have under the Canadian system of justice. Those principles are that justice be public, that investigations proceed, that we have freedom of the press, and so on. I do not think our suggestions will hurt any of that. Am I answering your question?

Senator Doyle: Yes, you are, but perhaps I have not made myself as clear as I should. Some of us have thought that the extension of anonymity to witnesses in crimes involving extortion or loan-sharking has absolutely nothing to do with the bill,

[Traduction]

sider comme le droit de le preuve? L'accusé est-il protégé d'une façon ou d'une autre de la déclaration? Faut-il que l'avocat de la défense ait droit de réponse? Faut-il que l'accusé fasse une déclaration?

J'ai une autre question à poser mais pourriez peut-être d'abord répondre à la première.

Mrs. Baril: We know from experience that in Montreal, after dealing with 2,000 cases, there is not really a problem. I think this should be made clear from the outset and the situation is relatively similar across Canada. In Montreal, 85 per cent of all those charged plead guilty.

Thus, in 85 per cent of the cases, the court does not hear all of the facts. The victim impact statement enables the court to find out more, if not about the circumstances surrounding the crime, at least about the impact and the consequences of it.

This in no way infringes upon the rights of both parties to come to court and to be questioned or cross-examined.

As a rule, and that's why I mentioned the percentage of those charged who plead guilty, the defence prefers that the victim not testify.

And it's in cases like these when they accept it quite readily. We have seen only one instance where the defence protested in 2,000 cases. The defence prefers that the victim not testify since his or her testimony might not be in the best interests of the accused.

However, at any time either party can call the victim to the witness stand to make a statement to the court. The vicitim can be sworn in and cross-examined. Thes rights are in no way affected.

Have I answered your question, Senator?

Le sénateur Doyle: Ma deuxième question porte sur l'identification des témoins. D'après ce que vous dites, je conclus vous préféreriez que la loi ne s'applique pas avant l'exposé en ce qui concerne l'identité des témoins, des faits devant les tribuaux et dans d'autres endroits. Vous aimeriez mieux, si je comprends bien que rien ne soit fait avant cela. Au cours de vos discussions, avez-vous retiré l'impression que les endroits où sont perpétrés certains crimes et où l'identité des témoins serait protégée ne seraient que le début d'une longue liste d'endroits où les tribunaux seraient légalement tenus de taire l'identité des témoins? Avez-vous entendu pareil point de vue?

Mme Baril: Oui, mais je ne pense pas que ce soit là le problème. Ce que nous proposons ne modifie rien des principes acceptés de l'actuel système judiciaire canadien. Ces principes garantissent que la justice soit rendue publiquement, que les enquêtes se poursuivent et qu'il y ait liberté de la presse etc. Je ne pense pas que nos propositions modifieraient quoi que ce soit à cet égard. Ai-je répondu à votre question?

Le sénateur Doyle: Oui, mais je ne me suis peut-être pas exprimé très clairement. Certains d'entre nous pensent que le fait d'accorder l'anonymat aux témoins de crimes d'extorsion ou de prêt usuraire n'a absolument rien à voir avec le projet de

which is concerned with the protection of victims of crime. Some of us have thought that perhaps this is a foot in the door toward an increasing use of anonymity of witnesses. I would argue that probably 50 per cent of the people summoned as witnesses in court cases would prefer that their names not be published simply because they may think, "Why do I want to be publicly mixed up in this business? I don't mind helping out the courts, in terms of getting the criminal, and all that, but why does it have to be on the front page of the paper that I was in the Kitty Cat Club at 4 o'clock in the morning and happened to see such-and-such happen? Then I have to explain why I was at the Kitty Cat Club at that hour."

Is there a danger of that sort of extension? Are we sowing the seeds in this bill for something that really does not have much to do with its inherent purpose?

Ms. Baril: I do not think there is such a danger in the way the bill is worded. Essentially, the court has to decide. The principle that justice is public is still recognized in this bill. The withholding of names still remains a sort of exception, whether it be the name of the witness or the victim that is not known

Je pense que je devrais parler français parce que je le fais mieux en français. Ça demeure quand même une exception sur laquelle le tribunal doit statuer et non pas une règle. La règle demeure que la justice est publique et, s'il y a lieu, pour les intérêts de la victime et du témoin on préserve l'anonymat. Je pense qu'ici, à ce moment-là, ce sera utilisé surtout quand l'accusé et la victime se connaissent mutuellement ou encore comme cela existe déjà dans des cas d'agression sexuelle. Mais aussi quand la victime et l'aggresseur se connaissent, à ce moment-là c'est là, parfois où ça peut être extrêmement important de préserver l'anonymat de la déposition.

Mais, comme on le disait tout à l'heure, je pense qu'en autant que c'est le tribunal qui décide donc c'est un cas d'exception, je ne vois pas de danger. Je suis en train de me rendre compte également que je me prononce comme criminologue et non comme représentante de mon association là- des-

Senator Doyle: The argument, then, is simply that the courts should have the discretion. Then, surely, the courts should have the discretion in all cases, and, therefore, it should not be necessary to specify certain kinds of offences in bills like this one. Am I putting words in your mouth now?

Ms. Baril: You are. That is exactly what you have done, but I think that is all right. This is why we would like to have an introduction to this bill, so that we know the spirit of the bill and so that can be interpreted correctly.

Senator Doyle: Thank you.

Senator Fairbairn: When in the bill we are referring to restitution for victims, we are really talking about dollars and cents and property. Could you share with us your thoughts on other forms of restitution and other forms of definition of victims?

Mme Baril: C'est une question très, très vaste. Effectivement, si je réponds à la première partie de votre question, c'est [Traduction]

loi qui porte sur la protection des victimes d'actes criminels. Certains d'entre nous ont pensé que cela risquerait d'être un premier pas vers l'anonymat de plus en plus généralisé des témoins. À mon avis, environ 50 p. 100 des personnes citées à comparaître comme témoins préféreraient que leur nom ne soit pas publié pour la simple raison qu'elles se disent: «Pourquoi faut-il que mon nom soit rendu public? Je veux bien aider les tribunaux dans leur tâche, mais je ne veux pas que l'on publie sur la première page du journal que je me trouvais au Kitty Cat Club à 4 heures du matin et que j'ai vu es ce qui s'y est passé. Il me faudra alors expliquer pourquoi je me trouvais au Kitty Cat Club à cette heure aussi tardive.»

16-6-1988

Risquons-nous pareille chose? Prévoyons-nous quelque chose qui n'a vraiment pas quand chose à voir avec l'objet intrinsèque du projet de loi?

Mme Baril: Je ne le pense pas d'après la façon dont le projet de loi est libellé. La décision revient en fait au tribunal. le projet de loi respecte toujours le principe selon lequel la justice est publique. Le fait de taire les noms, qu'il s'agisse du nom du témoin ou de celui de la victime, reste l'exception.

I think it would be easier for me to answer that question in French. This is an exception on which the court must rule, rather than a rule as such. Justice is a public matter, but anonymity is maintained when the interests of the victim and the witness are involved. I think that this would be used primarily in instances where the accused and the victim know each other, or in the case of sexual asssault trials. Moreover, when the victim and the accused know each other, then sometimes it is vitally important to preserve the anonymity of the statement.

However, as was mentioned earlier, I think that as long as the court rules on exceptional cases, there is no danger. I'm just realizing that I am speaking on this issue as a criminologist, not as a representative of my assocation.

Le sénateur Doyle: Vous soutenez alors que cela doit être laissé à la discrétion des tribunaux. À ce moment-là, les tribunaux devraient avoir ce pouvoir discrétionnaire dans toutes les affaires; il ne serait alors plus utile de préciser certains genres de crimes dans des projets de loi comme celui-là. Ai-je dit ce que vous alliez dire?

Mme Baril: Oui, mais ça ne fait rien. C'est la raison pour laquelle nous aimerions une introduction à ce projet de loi pour en connaître l'esprit et l'interpréter correctement.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie.

Le sénateur Fairbairn: Lors qu'il est question dans le projet de loi de dédommagement des victimes, il s'agit en fait d'argent et de biens. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez d'autres formes de dédommagement et d'autres définitions de «victime»?

Mrs. Baril: That's a very broad question. In response to the first part, I would say that from the victims' standpoint, money

très clair de la part des victimes que les sous, très souvent ce n'est pas important. Parfois ça l'est, mais très souvent, ce n'est pas important. Ce qui peut être beaucoup plus important c'est les moyens de se protéger dans le futur. C'est d'avoir les moyens de reprendre une vie normale, la vie que ces gens-là menaient antérieurement avant le crime. Alors, c'est beaucoup plus sur le plan psychologique, la plupart du temps, que les gens vont demander une réparation.

La réparation financière même si parfois elle n'est que symbolique est quand même importante sur ce plan symbolique parce que ça veut dire pour une victime: mon aggresseur a reconnu qu'il avait tort et puis il essaie de faire quelque chose. Le système de justice, la société a reconnu qu'il y a eu un préjudice qui m'a été causé. De ce point de vue-là, ce n'est vraiment pas à négliger. Mais c'est bien sûr que, par exemple, nous, ce que l'on préconise d'abord et avant tout ce sont des services d'aide aux victimes, au-delà de toutes les réparations financières qui peuvent être faites. Ce sont des services d'aide aux victimes qui préviennent et quand il est trop tard pour prévenir, qui réparent les traumatismes que les victimes ont subis. Ceci peut être fait de toute manière à l'intérieur d'un projet de loi comme C-89, avec peut être quelques amendements, et ça rejoint un petit peu aussi la surtaxe dans le sens que lorsque l'accusé ne peut pas réparer financièrement, avec des sous, le tort qu'il a fait à ses victimes, il peut quand même contribuer à l'existence du service d'aide aux victimes qui, de son côté, pourront venir en aide, justement, à ces personnes qui ont été traumatisées. C'est sûr que de tels services doivent être financés. Ça se fait déjà, je pense que ça se fait dans plusieurs provinces au Canada mais de façon tout à fait informelle où à un moment donné un juge, par exemple, va dire: Bon, l'accusé n'a pas de sous, il n'a pas d'argent il ne peut pas réparer le dommage ou le préjudice qu'il a causé. On va lui suggérer de contribuer un petit montant à un service d'aide aux victimes ou peut-être une contribution à la Croix Rouge par exemple. Ça se fait beaucoup actuellement.

Il y a déjà des provisions dans le projet de loi qui rendraient officielle cette façon de procéder des tribunaux qui est déjà en cours.

Vous aviez une deuxième question que j'ai oubliée.

Senator Fairbairn: I should like to ask a question supplementary to my first question. In the area of sentencing, in terms of community service of some kind by the offender—which, to a degree, is being done in the United States—does this fit in with your concept of restitution, other than financial?

Ms. Baril: Not quite. We feel that quite often . . .

Les sentences, par exemple, de travaux communautaires ne font rien pour les victimes, pour la victime elle-même ou les victimes en général. A notre avis, très souvent ces sentences aux services communautaires sont dans l'intérêt des accusés, on a rien contre, mais ne sont pas dans l'intérêt des victimes. On oublie les personnes directement lésées, alors, on va aller peinturer une école, on va aller peinturer le camion des pompiers, des choses comme ça, mais qu'est-ce que ça fait pour la victime elle-même? Absolument rien.

[Traduction]

is very often not important. Sometimes it is, but very often it is not. More important perhaps is to acquire the means to protect themselves in the future, to resume a normal life, the life they led before they were victimized. In most cases, people seek reparation much more for psychological reasons.

Financial compensation, even though it is often only symbolic, is nonetheless important because in the victim's mind, it signifies that the assailant admits to having to something wrong and is trying to make reparation. When the court awards some compensation, it means that the justice system and society have recognized that the victim has been wronged. However, our priority is of course to provide victim assistance services in addition to helphing victims obtain financial compensation. Aid services for victims stress prevention and, when it is too late for prevention, they deal with the trauma the victims have suffered. Such assistance can be provided by means of a bill such as C-89, with perhaps a few amendments. Reparation can be achieved by means of a surtaux in the sense that when the accused does not have the financial means to repair the damage suffered by the victim, he can nevertheless contribute to a victim assistance service, which in turn helps those individuals who have been traumatized. Of course services like this require funding. I believe this is already happening in several Canadian provinces, but only on a strictly informal basis. For example, a judge will acknowledge that the accused has no money and cannot pay for the damage and harm he has caused. He might recommend that the accused contribute something to a victim assistance service or to the Red Cross, for instance. This frequently happens today.

Provisions in the bill would formalize this measure already widely used by the courts.

You had a second question, but I've forgotten it.

Le sénateur Fairbairn: J'aimerais ajouter une question à la première. En ce qui concerne la détermination de la peine, pensez-vous que le dédommagement, autre qu'un dédommagement financier, pourrait se traduire par des services communautaires que le criminel devrait rendre, chose qui se fait aux États-Unis jusqu'à un certain point?

Mme Baril: Non, pas tout à fait. À notre avis, très souent...

Sentences that require the accused to perform community services do nothing for the victim directly involved or for victims in general. In our opinion, community service sentences very often serve the interests of the accused. We have nothing against them, but they do not help victims. The victims are forgotten. The accused is ordered to paint a school or fire truck or some such thing, but what's done to help the victim? Absolutely nothing.

Senator Fairbairn: The second question is a very broad one. Do your views on the definition of "victim", as contained in this bill, relate to the surcharges and the restitution? Is this a broad enough definition, or would you personally have suggestions where it could be improved?

Mme Baril: J'aurais peut-être un petit peu de difficulté à vous répondre là- dessus parce que j'ai vu seulement, il y a quelques minutes, la nouvelle définition de «victime» qui était proposée et qui n'était pas dans le premier projet de loi C-89. Chose certaine, nous, ce que l'on avait proposé devant la Chambre des communes c'était une définition élargie du terme «victime», pour inclure la victime elle-même, celle qui subit directement des préjudices financiers, physiques ou psychologiques. On voulait élargir justement cette définition-là qui est effectivement assez proche maintenant dans le projet de loi dans le cas de la personne décédée, malade ou autrement incapable, alors, ça ça va bien. Il manque peut-être encore une chose. Je donne un exemple: une personne qui est victime d'une aggression sexuelle même si elle n'en meurre pas, même si elle n'est pas malade ou invalide, très souvent son conjoint est également victime presque au même titre. Lui aussi devrait avoir droit à des services, à une réparation. Il faut vraiment, je crois, élargir la notion des proches des victimes pour tous ceux qui sont touchés par le crime.

J'ai l'impression que telle que la définition a été refaite ici avec le nouveau texte de C-89, on est tout près, tout près de la réalité. Il y aurait peut-être encore quelques petits mots à changer mais c'est tout près de ça.

Senator Fairbairn: Perhaps after this meeting you could suggest to us what those few words would be.

The Chairman: Madame Baril, on this same general subject, I am looking at the definition of "victim" which is on page 15 of Bill C-89. The definition of "victim" in this subsection applies only to victim impact statements. It does not apply to that area of the bill which covers restitution. There are, in effect, different definitions for different circumstances of what constitutes a victim.

We heard evidence to the effect that the definition on page 15 is very broad and could, in fact, cover someone who witnessed, for instance, a terrible crime being committed and who suffered emotional trauma as a result of that.

From your experience with victims and victim impact statements, do you feel that the range of people who would be entitled to make that statement should be broadened, or do you think it should be confined quite narrowly to those directly affected by the commission of the offence, either within a family group or a person who has direct control and care of the victim?

Mme Baril: En autant que la déclaration de la victime est concernée, je crois qu'il faut avoir une définition large de qui est victime. Là où il faut avoir une définition peut-être un peu plus étroite, c'est concernant les articles sur la restitution. Je pense qu'ici il faut quand même être prudent là-dessus.

[Traduction]

Le sénateur Fairbairn: Cette question est très vaste. L'opinion que vous vous faites de la définition de «victime» telle qu'elle paraît dans ce projet de loi, est-elle liée aux suramendes compensatoires et au dédommagement? S'agit-il d'une définition suffisamment vaste ou y proposeriez-vous des améliorations?

Mrs. Baril: That's a somewhat difficult question for me to answer since I only learned a few minutes ago of the proposed new definition of «victim». This definition was not in the initial version of Bill C-89. One thing is certain, we suggested to the House of Commons a broader definition of the word «victim», one that would include the actual victim, the person who directly suffer financial, physical or psychological harm. Our intention was to broaden this definition and this has in fact been done in the current bill, where the definition of victim also includes a person who is deceased, ill or ortherwise disabled. There is perhaps one other thing missing, and I will give you an example. If a woman is sexually assaulted, even if she does not die or is not sick or disabled, her husband is also a victim. He too should be entitled to services and reparation. I feel we must extend the concept of victim to the relatives of victims and to all those who are affected by the crime.

As the new definition in Bill C-89 now stands, I believe we are very, very close to reality. Perhaps a few words need to be changed, but that's about all.

Le sénateur Fairbairn: Vous pourriez peut-être après cette séance nous dire quels seraient ces quelques petits mots à changer.

La présidente: Madame Baril, je lis la définition de «victime» à la page 15 du projet de loi C-89. La définition de victime dans ce paragraphe ne s'applique qu'aux déclarations de la victime. Elle ne s'applique pas à la partie du projet de loi visant le dédommagement. On retrouve en fait diverses définitions de «victime» suivant les cas.

Certains témoins nous ont dit que la définition de la page 15 est très vaste et pourrait, par exemple, s'appliquer au témoin d'un terrible crime ayant subit un gros choc émotif.

D'après votre expérience dans ce domaine, pensez-vous qu'il faudrait élargir l'éventail de personnes qui pourraient avoir le droit de faire une telle déclaration, ou qu'il faudrait le limiter aux personnes directement touchées par le crime, soit les membres de la famille ou la personne directement responsable de la victime?

Mrs. Baril: Regarding the victim impact statement, I believe we must have a broard definition of the concept of victim. However, perhaps we need a narrower definition in the clauses pertaining to restitution. Here I feel we must proceed with caution.

En ce qui concerne la déclaration de la victime, à mon avis et je pense de l'avis aussi des gens que je représente, il faut que la définition soit le plus large possible parce que cette déclaration de la victime sert au tribunal pour prendre une décision éclairée. Donc, c'est important que le tribunal sache, connaisse l'ensemble des faits et des conséquences pertinentes à l'acte en question. C'est toujours le tribunal qui décidera de toute manière au bout de la ligne, mais que l'on puisse le porter à son attention. Effectivement, comme vous le disiez, ça peut inclure des témoins. Je crois que c'est important que ça n'exclut pas les témoins d'un acte, par exemple, et les victimes secondaires d'un acte. C'est certainement la position que nous présentons.

The Chairman: I want to be sure that I understood you correctly in your opening statement with regard to victim impact statements and the project to which you referred that has been going on in Montreal. Did you say that you did not regard the question of the sentence to be imposed as the primary factor in this process, but, rather, the statement would be to afford the victim to be part of the process? It sounded to me more as if you were saying that it was more important that this statement act as some sort of emotional or psychological catharsis for the victim rather than having it bear directly on the sentence. I also understood you to say that somehow you wanted the judge to take the statement into account in dealing with the offence.

Mme Baril: Oui, c'est tout à fait exact, madame la présidente. Les deux objectifs du projet de déclaration de la victime et c'est les objectifs que l'on met de l'avant également dans le projet de loi: premièrement c'est de permettre à la victime de participer à un processus qui la concerne de très près, qui la touche de très près, et, deuxièmement, de permettre au tribunal de rendre la décision la plus adéquate possible. Ce n'est pas d'influencer la sévérité des peines. Ça peut être, par exemple, d'influencer la nature des peines. Dans certains cas ce qu'il faut faire, par exemple, quand l'on connaît l'impact d'un crime sur la victime, ce qu'il faut faire c'est la protéger. Alors c'est peut-être une injonction qui est la meilleure décision, ce n'est pas nécessairement une sentence plus sévère. Ca peut être une ordonnance de restitution qui soit la meilleure décision lorsqu'il y a lieu. Si on connaît effectivement tous les faits. C'est dans cette optique-là. Je rappelle ici que comme on le sait à travers le Canada, dans 85 p. cent des cas les accusés plaident coupables, ce qui veut dire que les victimes ne témoignent jamais, que le tribunal ne connaît pas les faits et encore moins l'impact des faits sur la victimes.

The Chairman: Thank you very much for your presentation this morning.

Our second witness this morning is Detective Sergeant Robert Ménard, from Montreal.

Bienvenue, Monsieur Ménard.

Detective Sergeant Robert Ménard, Montreal Police Force: Good morning. I will tell you a bit about myself, if I may.

I am a 30-year veteran of the MUC Police. I work homicide and holdups, specifically holdups. My job is that of an arresting investigator in violent situations mainly. I am still recuperating from gunshot wounds incurred March 1985 at 6.45—I

[Traduction]

In my opinion and in the opinion of the people I represent here, the definition of the victim impact statement should be as broad as possible because this statement helps the court to make an enlightened decision. Therefore, it is very important for the court to be apprised of all the facts and of the consequences steeming from the crime. In any case, the ultimate decision lies with the court, but the facts have to be brought to its attention. As you stated, the witnesses should be heard. I believe it is important not to exclude witnesses to the crime or the indirect victims of the crime. That is certainly our position on this matter.

La présidente: Je veux m'assurer d'avoir bien compris ce que vous avez dit dans votre déclaration préliminaire au sujet de la déclaration de la victime et du projet qui a été mis en œuvre à Montréal. Avez-vous bien dit que cette déclaration ne vise pas tant à faciliter la détermination de la peine qu'à permettre à la victime de prendre part activement au processus. Vous semblez croire que cette déclaration permet plutôt à la victime d'extérioriser ses émotions et ses craintes et qu'elle n'a pas vraiment d'incidence sur la détermination de la peine. Or, vous voudriez aussi que le juge en tienne compte au moment de rendre sa décision.

Mrs. Baril: That's correct, Madam Chairman. The purpose of the victim impact statement, as set out in the bill, is twofold: first, it would enable the victim to be closely involved in a process that directly concerns him or her; secondly, it would enable the court to render the best possible ruling. The purpose is not to influence the severity of the sentences, but rather, perhaps, to influence their nature. In certain cases, when the impact of the crime on the victim is known, what we must do is protect that victim. Perhaps a court injunction, instead of a harsher sentence, would be the best answer. Or perhaps the best solution would be a restitution order, in cases where all the facts are known. I remind you that in 85 per cent of the cases across Canada, those brought up on charges plead guilty, which means that the victims never get an opportunity to testify and the courts never learn the impact the crime has had on the victims.

La présidente: Je vous remercie beaucoup de cet exposé.

Notre deuxième témoin ce matin est le sergent-détective Robert Ménard de Montréal.

You're welcome, Mr. Ménard.

Le sergent-détective Robert Ménard, Force policière de Montréal: Bonjour, sénateurs. J'aimerais d'abord me présenter.

Je suis membre de la Force policière de la Communauté urbaine de Montréal depuis trente ans. Je me spécialise dans les vols à main armée surtout et dans les homicides. Mon rôle est de procéder aux arrestations dans les situations violentes.

will remember that one a long time—where I was shot from the back, through the left lung, and twice more in the upper right thigh. I am still here. This is not the first time. I have been stabbed and beaten—that is part of the job, and these are the risks that I accept. That is part of it, and I accept that willingly. I would not change onne iota of my life if I had to start all over again. That is what I chose, and that is my career and profession.

Being a police officer, I have also encountered thousands and thousands of victims that we do not even think about because the duty of a police officer is directed towards the accused. The victim becomes—and I will get into this later—an accessory to justice.

I do not know how many of you have asked yourselfs, "What is a victim?" I suppose, if you have not been a victim, it is like a mother trying to explain to a man what it is like to have a baby. A victim can be attacked, robbed, abused—verbally, mentally, physically and sexually—beaten, knifed, shot, crippled, murdered, or have his home broken into. Later, I will give you examples of older people whose homes have been broken into. It has been as much of a shock to them as to a woman who has been sexually abused in the downtown core of the city.

After a crime has been committed, a victim loses his or her dignity as a human being and thus is denied his or her quality of life. As victims, these are the two things that we most want returned to us; we want our dignity and we want our quality of life. We just want to go back to what we were, and let me tell you that is a very difficult proposition.

The victim of a crime is not victimized once but is victimized many times. As a victim, you are victimized at the moment of the crime; you are victimized at the moment of the complaint. As a police officer, I know about the latter. When I am investigating a crime involving sexual abuse, I interview the victim and I have to make that person tell me in the minutest detail what happened, and for a victim to tell those kinds of details to a complete stranger can be pure hell. Another factor is the personality of the investigating officer. Some do not know how to cope with this kind of situation and become very gruff; others have more sympathy. It depends on the individual. However, no matter what happens, again the victim is being victimized, in a sense.

The victim is again victimized at the time of the trial. If any of you have ever been a witness in a trial, let me tell you it is something to think about. Cross-examination can be brutal; there is no doubt about that. Being a victim can affect your own daily life for a long time after the crime, and those nearest to you will suffer almost as much as you have. I can tell you that from my own experience and from the experience of my own family. My marriage almost ended in divorce because of the fact that I had been a victim.

A person who is a victim is abused, embarrassed, ignored, tolerated, shunned, ostracized, looked down upon, degraded, frustrated and desperate. The victim is made to feel very angry and made to feel guilty, especially in cases of sexual abuse.

[Traduction]

Je ne suis pas encore tout à fait remis des blessures qui m'ont été infligées en mars 1985. Je ne suis pas prêt d'oublier le jour ou à 6 h 45 on m'a tiré une balle dans le dos qui a traversé le poumon gauche et deux balles dans le haut de la cuisse gauche. J'ai survécu. Ce n'était pas la première fois que je subissais des blessures car on n'a déjà poignardé et battu. Ce sont les risques de mon métier et je les accepte. Si c'était à refaire, je choisirais toujours ce métier. J'en ai fait ma carrière.

En tant que policier, j'ai aussi rencontré des milliers et des milliers de victimes. Il est vrai que les policiers s'intéressent davantage aux criminels. Je reviendrai là-dessus plus tard, mais la victime joue souvent un rôle accessoire dans le processus judiciaire.

Je me demande combien d'entre vous se sont déjà posé la question suivante: «Qu'est-ce qu'une victime?» Si vous n'avez pas été une victime, c'est un peu comme si on essayait d'expliquer à un homme ce qu'une femme ressent quand elle accouche. Une victime est toute personne qui subit des voies de fait, qui est volée, qui est maltraitée verbalement, mentalement, physiquement et sexuellement, qui est battue, poignardée, abattue, qui est blessée, assassinée ou dont la maison est visitée par un voleur. Je vous donnerai plus tard des exemples de personnes âgées chez qui des voleurs sont entrés par effraction. Elles ont autant souffert que les femmes qui ont été violées au centre-ville.

Les victimes du crime perdent leur dignité en tant qu'être humain parce qu'on a porté atteinte à leur qualité de vie. Les victimes veulent surtout qu'on leur redonne leur dignité et leur qualité de vie. Tout ce qu'elles veulent, c'est d'oublier ce qui s'est passé, et c'est très difficile.

La victime d'un crime est lésée plusieurs fois. Elle est lésée au moment du crime et de nouveau au moment du dépôt de la plainte. Je sais de quoi je parle. Lorsque je fais enquête sur un crime de nature sexuelle, je dois demander à la victime de me raconter dans les détails ce qui s'est passé. La victime qui doit raconter cette expérience à un pur étranger subit une véritable torture. La personnalité de l'enquêteur est très importante. Certains d'entre eux se sentent mal à l'aise et sont très brusques avec les victimes. D'autres font preuve de plus d'humanité. Tout dépend de la personne. Quelle que soit la façon dont elle est traitée par l'enquêteur, la victime est encore lésée.

La victime est encore lésée au moment du procès. Si vous n'avez jamais été appelés à témoigner lors d'un procès, permettez-moi de vous dire que c'est toute une expérience. Le contreinterrogatoire peut être brutal. Quel que soit le crime commis, une victime et ses proches en ressentent les conséquences pendant longtemps. Je vous parle en connaissance de cause. Mon mariage a failli se terminer par un divorce parce que j'ai été victime d'un crime.

La personne qui est victime d'un crime est maltraitée, gênée, tenue à l'écart, à peine tolérée, méprisée, humiliée, frustrée et elle se sent désespérée. Elle est en colère et se sent coupable, particulièrement dans les cas d'abus sexuels. On prétend s'inté-

The victim is given a great deal of lip service, is patronized a great deal and is left to fend for himself.

Another factor is that the victim is being denied justice in the judicial system. In the judicial system, the needs and the right of the accused are met, but the rights and the needs of the victim are totally ignored and forgotten. I understand that this is what Bill C-89 is supposed to rectify.

When a person is born into a democratic society, there is an unwritten contract between that person and the state. The person will respect and live by the laws of the land and, in return, will be protected by those same laws. The criminal violates the laws; he violates the people, but he is still protected by those same laws at the expense of the victims. Madam Chairman, I assure you that those are the facts.

Nothing was ever done for victims until 1986, when Bill 30 was introduced in Manitoba. Until that time, victims of crimes were viewed as a sort of accessory, like a screwdriver or a gun found at the scene of the crime. The victim was a witness and a complainant, and that was the end of it.

On the federal scene, there were two private members' bills, namely C-241 in 1985, and C-233 in 1986. Finally, we have C-89 in 1988, and I must tell you that I am very happy to see that kind of legislation being introduced.

Madam Chairman, I would like to thank this committee for giving me the opportunity of speaking to you today. I am sure you have listened to many experts both in the field of the law and in the field that relates to victims. However, I will attempt to give you a view from the street, where this problem first begins. I will try to give you the point of view of our association, which consists of people who are completely and totally victims. We have no professionals; we have no one except victims helping victims. We have found that no one understands the plight of a victim better than another victim. This is the basis of our association.

Speaking now as a police officer, we are the first to come in contact with the victim. In pursuing our investigation, as I have said, the victim becomes somewhat of an accessory to the judicial system. As an investigator, if I need to take someone to court, the victim becomes the complainant. I have collected my evidence and that complainant is part of the package of evidence that I will take to court in order to prove the guilt of an accused person. In other words, in the eyes of the law, the victim does not exist, and I challenge anyone to show me where, in the Criminal Code, the word "victim" appears. This is a fact. How, then, does it come about that we have a bill entitled: "An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)"? How can we pass this bill into law without including something about the status of the victim? As a first priority, I must insist on this point, because it is crucial. How is it that the government can recognize an entity that presently does not exist in law? In other words, how can the government say: "We are going to help victims," when victims, by law, do not exist? If I were a very smart lawyer, I would wait for this bill to be enacted and then use that point at the first opportunity.

[Traduction]

resser au sort de la victime, mais on la traite avec condescendance et on la laisse se débrouiller comme elle peut.

Le système judiciaire ne tient pas vraiment compte des besoins de la victime. On accorde beaucoup d'importance aux besoins et aux droits de l'accusé, mais on oublie ceux de la victime. Si je comprends, le projet de loi C-89 vise à corriger cette situation.

Dans la société démocratique, l'État et les citoyens sont liés par un contrat non écrit. Les citoyens doivent respecter la loi et, en contrepartie, l'État les protège. Les criminels enfreignent les lois, mais ils sont aussi protégés par les mêmes lois, aux dépens des victimes. Madame la présidente, je puis vous assurer que c'est le cas.

Avant l'adoption en 1986 du projet de loi C-30 au Manitoba, on ne s'était jamais préoccupé du sort des victimes. Jusqu'à ce moment, on considérait les victimes de crimes comme des accessoires, un peu comme le tournevis ou le fusil qu'on trouve sur le lieu du crime. On ne considérait la victime que comme un témoin et un plaignant.

Deux projets de loi d'initiative parlementaire, soit le C-231, en 1985, et le C-233, en 1986, visaient à venir en aide aux victimes à l'échelle fédérale. Le gouvernement a finalement présenté le projet de loi C-89 en 1988 et je dois dire que je suis très heureux qu'il l'ait fait.

Madame la présidente, je voudrais remercier le Comité de me donner l'occasion de lui exposer mes vues aujourd'hui. Je suis certain que vous avez déjà entendu beaucoup de spécialistes du droit et du traitement des victimes. Je tenterai de vous donner le point de vue de ceux qui travaillent dans le métier, là où les crimes se produisent. J'essaierai de vous donner le point de vue de notre association dont les membres ont tous été victimes de crimes. Notre association ne compte pas de spécialistes du domaine, il n'y a que des victimes qui aident les autres victimes. Nous avons découvert que personne ne comprend aussi bien une victime qu'une autre victime. Notre association cherche à aider les victimes.

Les policiers sont naturellement les premiers à entrer en contact avec les victimes. Comme je l'ai déjà dit, notre système judiciaire traite les victimes un peu comme des accessoires. La victime devient le plaignant en cour. Lorsque je dois prouver la culpabilité d'un criminel, le témoignage de la victime ne constitue qu'une de mes preuves. Autrement dit, aux yeux de la loi, la victime n'existe pas et je mets quiconque au défi de me montrer le mot victime dans le Code criminel. Comment se fait-il, dans ce cas, que le projet de loi intitulé «Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)»? Comment pourrionsnous adopter ce projet de loi s'il ne se préoccupait pas du sort des victimes? Je crois que venir en aide aux victimes doit être l'une de nos priorités. Comment le gouvernement peut-il le faire, cependant, quand la notion de victime n'existe pas en droit? Si j'étais avocat, j'attendrais qu'on adopte ce projet de loi et j'utiliserais cet argument à la première occasion. À l'heure actuelle, aux yeux de la loi, la victime est un plaignant ou un témoin, mais il n'y a pas de victime comme telle. La victime doit avoir un statut, sinon ce projet est vide de sens. Il ne sera qu'une marque de condescendance de plus. Si l'on ne

In law, at the moment, the victim can be the complainant or the victim can be a witness, but a victim, per se, does not exist. The victim must have status, otherwise this bill becomes an empty shell. In fact, it is just another attempt to patronize us. If the status of the victim is not recognized, then this bill is an exercise in futility and a waste of time and money. The government is then making a mockery of justice as far as the victim is concerned.

One of the most important aims of criminal law is uniformity, especially now when we must consider the provisions of the Charter of Rights and Freedoms. Here I am referring to the fact that every province has its own version of the victim's impact statement. This is clearly wrong. A victim in St. John's, Newfoundland, and a victim in Kelowna, B.C., are both victims and the definition of "victim" should be uniform across the country. The law is federal and emanates from the central government; only the application of that law is provincial. Therefore, there should be uniformity in the law.

The next question we must ask ourselves is: When is the victim impact statement presented? It is presented after the trial is over and approximately at the same time as the defence is asking for a presentence report. The victim impact statement is then presented and, finally, in the eyes of the law, both will be heard. I have confidence in our system of justice. I think it is the best system in the world. I believe that our judges are wise and fair enough that they can listen to both sides and give justice where it is due.

The rule of evidence as stated in the Criminal Code is that any document produced either by the defence or by the crown can be challenged and is subject to cross-examination. Therefore when a written victim impact statement is produced, the defence has the right to cross-examine on that statement, thus subjecting the victim once again to more harassment. Also, according to this bill, the judge has the option to refuse the victim impact statement. Thus we are back to square one. Once again it becomes an exercise in futility and the victim has still not had his or her say in court. The rights of the accused have been protected, but again the rights of the victim have been trampled, ignored and forgotten.

Madam Chairman, this must not happen. Again, we are protecting the rights of a minority at the expense of the majority. It must be remembered that there are only 12,602 inmates in our prisons, although there are a great many more incidents of crime. Since 1981, 16,733,976 offences have been committed. When you have a criminal offence you have a victim. Over half the population of this country has been victimized. It is something to think about. In 1986 the population, according to Statistics Canada, was 25,309,330 people. The total number of offences in Canada in 1986 was 2,858,205, which is 11.3 per cent of the population. That is very heavy.

Once convicted, the accused has lost the presumption of innocence. It is at this stage that the procedure should be modified to redress the imbalance of safeguards between the accused and the victim, and I am referring here to the victim impact statement. For example, a rape victim who goes on the witness stand is subject to cross-examination by defence coun-

[Traduction]

donne pas un statut à la victime, ce projet de loi nous aura fait perdre du temps et de l'argent. Ce serait une parodie de la justice si le gouvernement agissait ainsi.

L'un des principaux objectifs du droit criminel est d'assurer un traitement égal à tous comme le garantit maintenant la Charte des droits et des libertés. Or, chaque province a sa propre version de la déclaration de la victime. C'est une erreur. Que le crime ait lieu à St Johns (T.-N.) ou à Kelowna (C.-B.) une victime est toujours une victime. La promulgation des lois relève du gouvernement central, mais leur application des provinces. Il faudrait qu'il y ait uniformité dans l'application de la loi.

Il faudrait aussi se poser la question suivante: «Quand présente-t-on la déclaration de la victime»? C'est à la fin du procès au moment où l'avocat de la défense demande qu'on lui donne le rapport présentenciel. On présente alors la déclaration de la victime et les deux parties sont finalement entendues. J'ai confiance dans notre système de justice. Je pense que c'est le meilleur au monde. Je crois que nos juges sont équitables et qu'ils peuvent rendre justice après avoir entendu les deux parties.

Selon la règle de la preuve donnée dans le Code criminel, tout document présenté par la défense ou par la Couronne peut être contesté et faire l'objet d'un contre-interrogatoire. L'avocat de la défense a donc le droit de contre-interroger la victime après que celle-ci a fait sa déclaration, la plongeant ainsi de nouveau dans l'angoisse. Aux termes du projet de loi, le juge peut refuser d'accepter la déclaration de la victime. Cela ne nous avance guère. Si l'on refuse sa déclaration, la victime n'aura pas pu faire valoir son point de vue devant le tribunal. On aura encore une fois protégé les droits de l'accusé et l'on aura fait fi de ceux de la victime.

Madame la présidente, il faut empêcher que cela se produise. Nous protégeons encore une fois les droits de la minorité au détriment de ceux de la majorité. Je vous rappelle qu'il y a 12 602 détenus dans nos prisons, mais que beaucoup plus de crimes sont commis. Depuis 1981, 16 733 976 infractions ont été commises. Chaque fois qu'il y a infraction criminelle, il y a une victime. Plus de la moitié des habitants de ce pays ont déjà été victimes d'un crime. Cela donne à songer. En 1986, selon Statistique Canada, le Canada comptait 25 309 330 habitants. Le nombre total d'infractions commises au Canada en 1986 a été de 2 858 205, c'est-à-dire que 11,3 p. 100 de la population ont été victimes d'un crime. C'est un pourcentage très élevé.

Une fois qu'il est reconnu coupable, il n'y a plus de présomption d'innocence à l'égard de l'accusé. C'est à ce moment qu'il faudrait s'assurer qu'on tient autant compte des droits de la victime que de ceux de l'accusé et je fais allusion à la déclaration de la victime. Prenons le cas de la victime de viol. Lorsqu'elle est contre-interrogée par l'avocat de la défense, on

sel about her personal sex life. At this point she should be able to bring in a victim impact statement. It should be simply a declaration addressed to the judge or, if you want, to the accused. It should be simply a declaration by a human being. The victim should have the option of giving her statement orally or in writing. The declaration should not be subject to cross-examination. The bill suggests that the victim impact statement should be in writing. It should be left to the victim to decide in what manner he or she would like to give the statement. There are people who are illiterate, who are handicapped and who cannot put their feelings in writing. How can victims convey their anger in writing or the feelings they have after the crime? Let me tell you what Dr. W. Gifford-Jones said in the Gazette of April 24, 1988 about what happens to the victim when crime goes unpunished. In the article he quotes another doctor, who said:

Crime disrupts an individual's life far beyond the level associated with day-to-day stress. It removes a person's trust, personal security and a sense of control over life. And faced with the frightening unpredictability life can bring, victims often feel overwhelming helplessness and isolation . . .

—regardless of the type of crime, all victims feel personally violated . . .

-victims normally experience three stages following a crime ...

They vacillate between disbelief and fear, alternating with consternation and bewilderment.

It gets worse after the fact, not better. The victim goes to court and must listen to all the facts—and the testimony during the trial should stay with the facts. After the trial is over, we take care of the accused. We put him in a cell, feed him, clothe him, give him dental care and access to the legal clinic—everything he needs. We pay him; we let him vote. That is fine, but the victim is tossed out on the street and told, "You are on your own, Charlie!" That victim must cope every day with what happened. Nobody gives a damn. Nobody cares. Everyone is concerned with his own thing, which is normal. There is no protection or help for the victim. I must admit, however, that we are beginning to direct our attention to the victim and that a lot has been done, but there is a lot of room to do more. Considering that over half our population has been victimized, there must be a lot of angry people out there; so watch out.

In the 29 years I have been a street cop, I have rarely met a rich criminal. Most criminals do not have anything. They rob and steal and immediately spend what they get on drugs, booze, women, guns and so on. I can assure you that they do not open a trust account for old age. If the idea is that we are going to seize and impound the criminal's belongings to compensate the victim, we are dreaming in technicolour. We will be creating more victims. I refer here to the children and the

[Traduction]

lui pose des questions sur sa vie sexuelle. C'est à ce moment qu'elle devrait pouvoir présenter sa déclaration. Cette déclaration devrait être adressée au juge ou, si vous le voulez, à l'accusé. On devrait simplement la considérer comme la déclaration d'un être humain. On devrait donner à la victime le choix de faire cette déclaration par oral ou par écrit. Cette déclaration ne devrait pas faire l'objet d'un contre-interrogatoire. Le projet de loi propose que cette déclaration se fasse par écrit. On devrait donner le choix à la victime. Il faut songer aux illettrés ou aux handicapés qui ne peuvent pas s'exprimer par écrit. Comment les victimes peuvent-elles exprimer par écrit la colère qu'elles ressentent ou faire part des sentiments qu'elles éprouvent après le crime? Permettez-moi de vous citer l'article du docteur W. Gifford-Jones au sujet du sort des victimes de crimes non punis. Dans cet article, paru dans la Gazette du 24 avril 1988, il cite un autre médecin.

Les crimes perturbent grandement la vie des personnes qui en sont victimes et le stress qu'elles ressentent est bien supérieur au stress normal de la vie. Après avoir été victime d'un crime, une personne perd la confiance qu'elle avait dans les gens, craint pour sa sécurité personnelle et a l'impression d'avoir perdu le contrôle de sa vie. Devant les incertitudes de la vie, les victimes se sentent souvent démunies et isolées.

Quel que soit le type de crime commis contre elles, toutes les victimes ont l'impression que leur intégrité personnelle a été violée.

D'habitude, les victimes passent par trois étapes après un crime.

Au début, elles refusent de croire à ce qui leur est arrivé et elles vivent dans la peur. Ensuite vient la stupéfaction et la confusion.

Au lieu de s'améliorer, la situation empire après le crime. La victime doit participer au procès et revivre l'expérience qu'elle a vécue. Durant le procès, les témoins devraient s'en tenir aux faits. Après le procès, nous nous occupons du coupable. Nous l'incarcérons, le nourrissons, l'habillons, lui prodiguons des soins dentaires, mettons à sa disposition des services juridiques et tout ce dont il a besoin. Nous lui versons un salaire et nous le laissons participer aux élections. Tout cela est très bien, mais on demande à la victime de se débrouiller seule. Or, cette victime doit apprendre à faire face à ce qui lui est arrivé. Personne ne s'en préoccupe. Tout le monde pense d'abord à soi, ce qui est normal. La victime n'a droit à aucune aide, ni protection. J'admets que nous commençons à nous préoccuper du sort de la victime, mais il y a encore beaucoup à faire à cet égard. Compte tenu du fait que la moitié de la population a été victime d'un crime, il doit y avoir beaucoup de gens en colère au Canada. Il vaut mieux prendre garde.

J'exerce le métier de policier depuis 29 ans, et au cours de ces années, j'ai rarement rencontré un criminel qui soit riche. La plupart d'entre eux n'ont pas un sou qui vaille. Ils dépensent immédiatement ce qu'ils volent pour se procurer des drogues, de l'alcool, des femmes ou des armes. Je puis vous assurer qu'ils ne se préoccupent pas d'investir l'argent qu'ils ont volé en prévision de leurs vieux jours. Nous rêvons si nous croyons qu'on pourra compenser la victime en saisissant les

wife of the criminal, who had nothing to do with the crime. The criminal will be put in a cell and looked after. Ninety-nine per cent of the time, the wife and children are left on welfare to cope for themselves. Are we going to go into their homes like gang-busters and say, "Hey, lady, we are here to seize your TV and your table and chair to compensate the victim."? Hog-wash! Most of these people will end up on welfare. Who pays for welfare? We, the victims, do. We, the victims, are robbing Peter to pay Paul. The criminals will not give a damn. They are fed, clothed, housed and completely looked after by the state.

Let me give an example. Last Saturday, June 11, this article appeared in the *Gazette*. In the heading they refer to this guy as the "Gretzky of thievery." In one-and-a-half years, this guy committed 858 robberies and netted over \$1 million. The article says in part:

In a span of 18 months, *he* stole more than \$1 million in cash and household goods from more than 800 victims in 15 Eastern Townships municipalities.

Later on, the article reads:

In the two weeks that followed, they blew \$50,000 on wine, women and drugs—

This guy doesn't have a pot to piss in.' What are we going to seize? I realize that there are some very intelligent and rich criminals, but I can assure you that I don't come in contact with them. Any major bank robberies in which I was involved, I would ask of the criminals, "What did you do it for?" The usual reply was, "Drugs, man, drugs." Most robberies and break-ins are drug related. These criminals do not accumulate money for old age. So taking from the criminal's family to compensate the victim will not work. Somebody who lives in a little ivory tower and never leaves it must have thought that one up, because that is not the way it happens on the street.

Restitution should first be made to the victim. Why should the victim bear the cost of placing the accused in jail? Should that not be the state's responsibility? I am referring here to subclauses 7(1.1) to (1.3) on page 14 of the bill. These subclauses should be stricken and replaced by something the same as subclause (6) of proposed section 655.8. The administration involved here will eat up most of the budget and, again, the victim will end up on the short-end of the stick. The government has stated that it will give 10 cents per capita for every victim. Given that we have a population of over 25 million, that amounts to \$2.5 million for victims. Does the committee know how much the correctional system and the Parole Board spends on 12,602 inmates? In the year 1987, the Solicitor General's Department spent, for the care of 12,602 inmates, \$1.3 billion. However, for over two million victims there is only \$2.5 million? There is something wrong with that. People are

A crime is committed in Canada every 11 seconds which means that there is a new victim every 11 seconds. One woman

[Traduction]

biens du criminel. Nous ne ferons que créer plus de victimes. Je fais allusion à la famille du criminel qui n'avait rien à voir avec le crime. On incarcérera le criminel et on s'occupera de lui. Dans 99 p. 100 des cas, son épouse et ses enfants devront se tourner vers le bien-être social. Allons-nous comme des malfaiteurs nous précipiter chez-eux et leur dire: «Nous venons Madame saisir votre téléviseur, votre table et vos chaises afin de compenser la victime du crime commis par votre époux.» Quelle absurdité! La plupart de ces gens finissent par recourir au bien-être social. Qui paie la note? Les victimes bien sûr. Les victimes volent Pierre pour rembourser Paul. Les criminels s'en fichent. L'État les nourrit, les habille, les loge et leur donne tout ce dont ils ont besoin.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Samedi dernier, le 11 juin, un article qui portait le titre de «Gretzky du vol» est paru dans la Gazette. Dans une année et demie, ce personnage a commis 858 vols qualifiés qui lui ont rapporté plus de 1 million de dollars. Je cite l'article:

Dans une période de 18 mois, il a volé plus de 1 million de dollars en espèces et en biens de ménage de 800 personnes vivant dans 15 localités des Cantons de l'Est.

L'article poursuit en disant:

Dans les deux semaines qui ont suivi, il a dépensé 50 000 \$ pour se procurer du vin, des femmes et des drogues.

Ce criminel n'a rien qui lui appartienne. Que va-t-on saisir? Je sais qu'il y a des criminels très intelligents et très riches, mais je puis vous assurer que je n'en ai jamais rencontrés. Tous les auteurs d'importants vols de banques à qui j'ai demandé pourquoi ils avaient volé m'ont répondu que c'était pour se procurer des drogues. La plupart des vols qualifiés et des vols avec infraction ont un lien avec les drogues. Ces criminels ne volent pas pour assurer leurs vieux jours. On ne réussira donc pas à indemniser les victimes en saisissant les biens de la famille du criminel. Quelque rêveur dans sa tour d'ivoire a dû pondre cette trouvaille, mais elle ne tient nullement compte de la réalité.

C'est la victime qu'il faut d'abord dédommager. Pourquoi faut-il mettre à contribution la victime pour incarcérer l'accusé? N'est-ce pas la responsabilité de l'État? Je fais allusion aux paragraphes 7(1.1) à (1.3) à la page 14 du projet de loi. Il faudrait supprimer ces paragraphes et s'inspirer pour leur rédaction du paragraphe (6) du nouveau paragraphe 655.8. Les frais administratifs grugeront la majeure partie du budget et c'est encore la victime qui sera lésée. Le gouvernement a dit qu'il donnerait 10 sous par habitant pour chaque victime. Étant donné que le Canada ne compte qu'un peu plus de 25 millions d'habitants, cela représente 2,5 millions de dollars pour les victimes. Le comité sait-il combien nos 12 602 détenus coûtent au système correctionnel et à la Commission des libérations conditionnelles? En 1987, le ministère du Solliciteur général a dépensé 1,3 milliard de dollars au titre de 1 602 détenus. Par contre, il y a seulement 2,5 millions de dollars pour plus de 2 millions de victimes? Il y a là quelque chose qui ne va pas, et la population enragé.

Au Canada, il se commet un crime toute les 11 secondes; il y a donc une nouvelle victime toutes les 11 secondes. Une femme

in 17 is raped in her lifetime; one in five is a victim of sexual aggression; and every 29 minutes a woman is a victim of sexual aggression. Only 30 per cent of rape victims were raped by strangers; 62 per cent of rape victims suffer physical wounds while being raped; and 90 per cent are severely beaten.

I would also mention that 31 per cent of battered women, in shelters, were beaten at least once a week and they were beaten at least 36 times before filing a complaint. I vividly remember a lady who was brought in but who would not lay charges because she did not know where she was going to go or what was going to happen to her. I tried to convince her, without success, to go to a shelter. In the end, she was killed by the person who had beaten her. I would also point out that 20 per cent of homicides in Canada are committed by violent spouses after a beating. I am sure you have heard all of this before.

I am here to represent about 1,200 victims of every kind, from the widow of a murdered person to the victim of a breakin.

I would be glad to answer any questions you may have, and if I do not know the answer, I will certainly tell you.

The Chairman: Thank you very much Detective Sergeant. We have about 20 minutes left for questioning.

Senator Spivak: This committee heard from a witness by the name of Professor Waller who discussed the prevention of crime. Do you think there are any practical measures to prevent the sorts of things you have been telling us about? Professor Waller seemed to think that protection of the victim is minor in terms of what should be done in terms of the prevention of crime.

Detective Sergeant Ménard: Does he advocate the prevention of crime?

Senator Spivak: He advocates that as the ultimate victim protection.

Detective Sergeant Ménard: Are you aware of the fact that most victims are repeaters? Although no one knows why, once a person becomes a victim, that person will be victimized again. I am not talking only of rape or sexual aggression, I am talking about break-ins and other crimes.

"Prevention" is a big word which does not mean very much. We are advocating prevention in the sense that we are trying to make people aware. I know of an 83-year old rape victim who wanted to move from where she lived. No government institution would give her any money to enable her to do that. We, as victims of crime, scraped up some funds, rented a truck, and helped her to move. By moving to an address unknown to others, she gained a feeling of security. She also gained some comfort from the fact that, when she went to court, I took her by the hand and made sure she was accompanied by another rape victim.

If we come in contact with people who have suffered breakins, we will help them to secure their homes.

[Traduction]

sur 17 sera violée au cours de sa vie; une sur 5 sera victime d'un agression sexuelle. Toutes les 29 minutes, une femme est victime d'agression sexuelle. seulement 30 p. 100 des femmes violées le sont par un étranger; 62 p. 100 des victimes de viol subissent des blessures physiques et 90 p. 100 sont gravement battues.

Permettez-moi de vous mentionner aussi le fait que 31 p. 100 des femmes battues qui vont chercher refuge dans une maison de transition ont été battues au moins une fois par semine et au moins 36 fois avant de porter plainte. Je me rappelle comme si c'était hier d'une femme qui avait été amenée au poste mais qui ne voulait pas porter plainte parce qu'elle ne savait où aller ni ce qui lui arriverait alors. J'avais essayé en vain de la convaincre d'aller dans une maison de transition. Elle a finalement été tuée par son tortionnaire. Au Canada, 20 p. 100 des homicides sont commis par un conjoint violent qui vient de battre sa victime. Mais je suis sûr que vous savez déjà tout cela.

Je suis venu parler au nom de quelque 1 200 victimes de toutes sortes qui vont de la veuve de l'homme tué à la victime d'un cambriolage.

Je serai heureux de répondre à vos questions et si j'ignore la réponse, je n'hésiterai pas à vous le dire.

La présidente: Merci beaucoup, sergent détective Ménard. Nous avons environ 20 minutes pour les questions.

Le sénateur Spivak: Notre Comité a reçu le témoignage de M. Waller, qui a parlé de la prévention du crime. Croyez-vous qu'il y a des moyens concrets de prévenir le genre de crimes dont vous nous avez parlé? M. Waller semblait croire que la protection de la victime n'est qu'un aspect très limité de ce qu'il faudrait faire en termes de prévention du crime.

Le sergent détective Ménard: Préconise-t-il la prévention du crime?

Le sénateur Spivak: Il trouve que la prévention est l'ultime mesure de protection de la victime.

Le sergent détective Ménard: Savez-vous que la plupart des victimes sont victimes plus d'une fois? Personne ne sait pourquoi, mais lorsqu'une personne a été victime une fois, il y a de fortes probabilités qu'elle le sera à nouveau. Je ne veux pas parler seulement de viol et d'agression sexuelle, mais aussi de cambriolage et d'autres formes de crimes.

La prévention, c'est un bien grand mot qui ne veut pas dire grand chose. Nous faisons de la prévention dans la mesure où nous essayons de sensibliser la population. J'ai connu une femme de 83 ans qui, après avoir été victime d'un viol, voulait déménager pour se sentir plus en sécurité. Comme aucun organisme gouvernemental ne voulait l'aider financièrement, c'est nous, les victimes d'acte criminel qui avons trouvé un peu d'argent pour louer un camion et l'aider à déménager. Le fait d'avoir une nouvelle adresse inconnue l'a sécurisée. Au moment d'aller en cour, elle s'est sentie un peu rassurée parce que je l'ai amené moi-même et que j'avais veillé à ce qu'elle soit accompagnée par une autre victime de viol.

Si nous rencontrons les personnes qui ont été cambriolées, nous pouvons les aider à rendre leur maison plus sûre.

I must say that our courts are unbelievably overworked. Every Monday morning the corridors are jampacked. The judicial system is overloaded because the correctional system is not working. Our efforts to rehabilitate criminals are just not working.

The person who shot me tried to shoot another police officer a year and a half ago in Quebec City during the same kind of robbery. He had been sentenced to 20 years imprisonment. What the heck was he doing on the streets? When he was finally arrested he had already committed 13 violent bank robberies. When we apprehended those particular bank robbers, in their car we found each robber with a .9 mm with four spare clips, a 357 magnum, a Remington semiautomatic shotgun with 100 rounds. They also had bulletproof vests. They were ready for war.

In the case of La Baie, he was sentenced to ten years for 800 robberies which means that he is serving less than a day per robbery. Crime does pay, there is no doubt about it.

Senator Fairbairn: Thank you for your presentation, sir. I was particularly struck with your comments earlier about how a victim is not victimized once but many times. In other legislation we have studied here dealing with child abuse amendments, it was made very clear to us that the criminal process itself is victimizing.

This bill deals with dollars and cents, restitution. It talks about protection in terms of keeping people's identity private. What suggestions do you have for us in terms of how the court system can be changed so that victims receive better treatment?

Detective Sergeant Ménard: After 30 years in police work, I think our system of justice is the best in the world, but it is very overworked. There are so many accused that to try to give particular attention to every victim is an impossibility. However, perhaps you can make small changes that would help, such as introducing the victim impact statement, and giving the victim the choiceof oral or written presentation, without being subject to cross-examination. Mind you, I am not saying that you are not going to get someone full of hate, who will say, "I want this man killed. I want him quartered." We are not talking about that. Most people are reasonable. By the time the trial has occurred, there has been a good lapse of time; tempers and angers have cooled down. It is funny, but a victim just wants to relate what happened to him.

I will give you an example. There was a robbery in downtown Montreal of a dépanneur, which is a small store owner, a gentleman. This young man came in, robbed him, knifed him, beat him, and left him for dead. He was caught and went to court. Everything was fine except there was no victim impact statement. Now, what would he have said? I will tell you what he would have said. He would have said, "Sir, after the robbery I was in intensive care for X number of months. While I was in intensive care, my wife had a nervous breakdown. I lost my shop. Because my wife had a nervous breakdown, and we are immigrants, my child was placed in a foster home. My wife

[Traduction]

Il faut dire que nos tribunaux sont incroyablement débordés. Chaque lundi matin, les corridors sont bondés. Le système judiciaire est surchargé parce que le système correctionnel ne fonctionne pas. Les efforts que nous déployons pour réhabiliter les criminels ne donnent strictement rien.

Le type qui avait tiré sur moi a essayé de tirer sur un autre policier il y a un an et demi, à Québec, au cours d'un vol du même genre. Il avait été condamné à 20 ans d'emprisonnement. Voulez-vous bien me dire ce qu'il faisait dans les rues de Québec? Lorsqu'il a finalement été arrêté, il avait à son actif 13 vols de banque avec violence. Quand nous avons appréhendé sa bande, nous avons trouvé dans l'auto un calibre .9 pour chaque voleur avec quatre lames-chargeurs de rechange, un Magnum 357, un Remington semi-automatique et 100 balles. Ils avaient des gilets pare-balles. Ils étaient prêts pour la guerre.

Dans l'affaire de La Baie, il a été condamné à dix ans pour 800 vols, ce qui veut dire qu'il passe moins de un jour en prison pour chaque vol. Le crime, ça paie, aucun doute là-dessus.

Le sénateur Fairbairn: Merci de votre présentation. J'ai été particulièrement frappé de vous entendre dire que la personne qui devient victime risque de l'être plus d'une fois. Nous avons étudié d'autres lois visant à modifier les dispositions concernant les enfants molestés, et les témoins nous ont alors montré clairement que le processus criminel lui-même fait des victimes.

Le présent projet de loi porte sur des questions d'argent, de dédommagement. Il porte sur la protection de l'identité des victimes. Avez-vous des suggestions à nous faire sur la manière dont le système judiciaire peut être amené à mieux traiter les victimes?

Le sergent détective Ménard: Après avoir travaillé 30 ans dans la police, je pense que notre système de justice est le meilleur au monde mais qu'il est surchargé. Il y a tellement d'accusés qu'il est impossible d'accorder une attention particulière à chaque victime. Cependant, peut-être pouvez-vous apporter quelques petits changements qui amélioreront les choses, comme l'introduction de la déclaration de la victime. Laissez le choix à la victime de faire une déclaration orale ou écrite, sans la soumettre à un contre-interrogatoire. Attention, je ne veux pas dire que jamais une victime remplie de haine ne viendra vous demander la tête de son agresseur. La question n'est pas là. La plupart des gens sont raisonnables. Quant vient le temps du procès, il s'est en général écoulé un bon moment depuis le crime, et la victime a eu le temps de se calmer. Curieusement, tout ce qu'elle veut, c'est raconter ce qui lui est arrivé.

Je vais vous donner un exemple. Un jour, le propriétaire d'un dépanneur a été cambriolé au centre-ville de Montréal. Un jeune homme est entré dans son magasin, l'a dévalisé, poignardé, battu et laissé pour mort. On a arrêté et jugé le voleur. Tout s'est très bien passé, sauf qu'il n'y avait pas de déclaration de la victime. D'après vous, qu'est-ce que cette victime aurait déclaré? Je vais vous le dire. Il aurait déclaré «Monsieur, après le vol, j'ai été hospitalisé aux soins intensifs pendant x mois. Pendant que j'étais aux soins intensifs, ma femme a fait une dépression nerveuse. J'ai perdu mon commerce. Comme ma femme faisait une dépression neuveuse et que nous

is in hospital with a nervous breakdown; I am in intensive care; my child is in a foster home; and I lost my business." All this because of this simple robbery that nobody knew about. What happend after that? "I came out of the hospital and I am a cripple. I am handicapped. I have lost everything."

I am not saying that the government should compensate him, but I am saying that he would want at least to have his say, to let the court know the aftereffects of this crime. What is important for victims is to have their say regarding the aftereffects of crimes. None of us knows what happens. Even I as a police officer never thought of it. I would be dealing with a victim and I would shake hands after the trial and say, "We won our case. The guy is going up. Thank you. You were a fantastic witness. Can I give you a drive to the Metro or can I drive you home?" And, boom.' I drop her because I have 10 more people that I have arrested the night before. Therefore, I do not pay any attention to that victim any more. To me, she was a witness and that is the end of it. We have to think that way as a police officer.

Now, all of a sudden, I am looking at it the other way and, by golly.' there is something here. This is it.

Senator Fairbairn: Thank you very much.

Detective Sergeant Ménard: You are welcome.

Senator Doyle: I have what I hope will be a short question. It is very interesting to hear you on the subject of the victim as the absent person in proceedings or at the trial or whatever. You tell us that the victim has no status, no place. However, the entire exercise is being conducted in the name of the victim. Officially, it is in the name of the Queen, the Queen versus So-and-so. It has always been believed that the first thing you do to bring security and peace to the mind of the victim is to assure him that the person who attacked him or robbed him or shivved him is in durance vile and is gone from the scene.

Detective Sergeant Ménard: Yes.

Senator Doyle: To that extent, we weigh the scales of justice. Not too long ago, I had something to do with a case in which it was established that the Crown had expended 36 times the amount available to the legal aid lawyer, who was representing the accused. Thus, we do have some balances that work, not necessarily on the side of the accused but on the side of the state. I am coming down to the question. You have long experience in police work, and I am impressed with it. What experience have you had with the accused as the victim of crime?

Detective Sergeant Ménard: The accused as a victim of crime?

Senator Doyle: The accused as a victim of crime, as in Donald Marshall or some other person who, through no fault of his own, has gone to jail.

Detective Sergeant Ménard: All right. Now I understand.

Senator Doyle: All right.

[Traduction]

sommes des immigrants, mon enfant a été placé en famille d'accueil. Ma femme a été à l'hôpital pour une dépression nerveuse, j'ai été aux soins intensifs, mon enfant a été en famille d'accueil et j'ai perdu mon commerce.» Tout cela à cause d'un vol banal dont personne ne s'est soucié. Et maintenant? «Je suis sorti de l'hôpital mais je resterai invalide. J'ai tout perdu.»

Je ne veux pas dire que le gouvernement devrait indemniser cet homme mais je crois que celui-ci devrait avoir au moins son mot à dire et le tribunal devrait connaître les conséquences de ce crime. Pour la victime, il est important d'avoir son mot à dire sur les conséquences du crime. Aucun d'entre nous ne sait ce qui se passe après un crime. Même moi qui suis policier, je n'y pense jamais. Je m'occupe de la victime et je lui sers la main à la fin du procès en lui disant «Nous avons gagné. Merci. Vous avez été un excellent témoin. Puis-je vous accompagner à une station de métro ou à la maison?» Après quoi je l'oublie pour de bon, parce que je dois m'occuper de dix autres personnes qui ont été arrêtées la nuit précédente. Pour moi, la victime est un témoin, un point c'est tout. Un policier est obligé de voir les choses sous cet angle.

Mais quand on prend la peine de se mettre à la place de la victime, on s'aperçoit que tout n'a pas été dit.

Le sénateur Fairbairn: Merci beaucoup.

Le sergent détective Ménard: Je vous en prie.

Le sénateur Doyle: Je voudrais vous poser une question qui, je l'espère, sera brève. Ce que vous dites au sujet de la victime qui est la grande absente des audiences ou du procès est des plus intéressants. Vous nous dites que la victime n'a aucun statut particulier, qu'elle n'a pas sa place dans le système judiciaire. Et pourtant, l'exercice de la justice est mené précisément au nom de la victime. Officiellement, il est mené au nom de la Reine, on dit «la Reine contre monsieur untel». On a toujours cru que la première chose à faire pour que la victime se sente rassurée et rassérénée, c'est de l'assurer que la personne qui l'a attaquée, qui l'a volée ou qui l'a poignardée est bel et bien derrière les barreaux.

Le sergent détective Ménard: C'est exact.

Le sénateur Doyle: C'est ainsi que nous essayons de rendre justice. Il n'y a pas longtemps, j'ai eu connaissance d'une affaire dans laquelle il a été établi que la Couronne avait dépensé 36 fois plus que la somme offerte à l'avocat de l'aide juridique chargé de représenter l'accusé. Ainsi, si justice est effectivement rendue, elle ne penche pas nécessairement du côté de l'accusé, mais plutôt du côté de l'État. J'en viens à ma question. Vous avez une longue expérience dans la police et j'en suis impressionné. Au cours de votre carrière, avez-vous connu des accusés qui étaient eux-mêmes victimes du crime dont on les accusait?

Le sergent détective Ménard: Comment cela?

Le sénateur Doyle: Je veux parler des accusés comme Donald Marshall qui sont incarcérés sans avoir commis la moindre faute.

Le sergent détective Ménard: Je vois.

Le sénateur Doyle: Très bien.

Detective Sergeant Ménard: I can give you one example. It does happen and you have to be careful. You had better be damn careful. You have to remember something here that maybe nobody thinks about. I, as a police officer, have the power to take your liberty or your life. I have maybe three seconds—a thousand one, a thousand two, a thousand three—and I had better be right because otherwise my head is going to hang on the nearest scaffold. They are going to throw me to the wolves, and that will be the end of it.

I will give you an example. In my shooting, I killed a guy. It was dark. It was rainy. He was shooting at me and I was shooting at him and I was going full blast. Maybe he was hollering, "Bang, bang, bang." It would have been murder. What I am trying to say is we only have fractions of seconds here to decide what we are going to do with you and we had better be right the first time. Speaking for myself and nobody else, it has been my practice, after an arrest, that I look for both. I check everything the guy tells me. I will verify it with my witnesses, with the evidence, with fingerprinting, with pictures in banks, and I will verify the guy's alibi.

I have a prime example. A young man, one of these punk rockers, had been identified robbing a bank. Half an hour later, he was picked up two blocks away. He had a pile of money on him. They brought him down. We got the bank tellers to come in. All eight of them positively ID'd the guy: "That's him, that's him, that's him." Got it, perfect. We looked at the picture and it was identical except that they did not have a full face shot, but we had everything. However, the guy was not excited. "I didn't do it, Mr. Ménard, and that's it. I don't give a damn what you do. I didn't do it." That really bothered me. I said, "If you didn't do it, where the hell were you?" He said, "I was at such-and-such a place." I said, "What do you do there?" He said, "I work. Even if you don't believe me and even if I do look like a punk rocker, that's my business. But I work there." I said, "Give me the name and the address of your boss." He gave it to me. I put the guy in the cells and I went down there personally. He really had been working. So I released him. My partner was mad as hell. I released him and we found the robber two weeks later and they looked like twins.

I am talking about myself here; I don't give a damn about the others, although I think most of the others are very professional and they do care. When you are doing an investigation, you have to go middle of the road, look at both sides.

I learned something a long time ago. I lost my first case and I said, "I will never lose again." So I went to law school. I took four years of law at the University of Montreal to find out how the lawyers plan their strategy. I was determined that they would never catch me again and that when I went to court, sir, I would have more evidence. I don't have to go to trial any more. They see me coming and they say, "What have you got?" I tell them, bang, bang, bang, bang. "Fine, Bob. We will plead guilty." Good.

[Traduction]

Le sergent détective Ménard: Je peux vous donner un exemple. L'erreur judiciaire est possible et vous devez y faire très attention. Vous devez vous rappeler quelque chose à laquelle presque personne ne songe, et c'est le fait qu'un policier a le pouvoir de priver quelqu'un de sa liberté et même de sa vie. Il doit parfois penser très vite et a intérêt à ne pas se tromper parce que c'est lui qui risque alors de monter sur l'échafaud. S'il se trompe, on ne le lui pardonnera pas.

Par exemple, un jour, j'ai tué quelqu'un. Il faisait sombre. Il pleuvait. Le type tirait sur moi et moi aussi je tirais sur lui à plein chargeur. Peut-être ne faisait-il que crier «pan, pan, pan». Dans ce cas, j'aurais commis un meutre. Ce que je veux dire, c'est qu'un policier n'a qu'une fraction de seconde pour décider ce qu'il doit faire et il a intérêt à ne pas se tromper. Je ne peux parler pour les autres mais personnellement, j'ai toujours essayé, après une arrestation, de tout vérifier. Je vérifie tout ce que le gars me raconte. Je confronte ses dires avec ceux des témoins, j'examine les preuves, les empreintes digitales, la banque de photos, je vérifie son alibi.

J'ai un excellent exemple. Un jeune punk avait été reconnu au cours d'un vol de banque. Une demi-heure plus tard, on l'arrête deux coins de rue plus loin. Il avait sur lui un paquet d'argent. Il a été amené au poste. Nous avons fait venir les commis. Tous les huit ont identifié l'individu de façon catégorique. Nous croyions le tenir. Nous avons vérifié la photo et elle était identique, bien que l'individu n'était pas photographié de face, mais nous avions tout ce qu'il nous fallait. Toutefois, l'individu a gardé son sang froid, et a déclaré: «Ce n'est pas moi, monsieur Ménard, un point c'est tout. Peu importe ce que vous ferez, je ne suis pas coupable.» J'étais vraiment préoccupé. Je lu ai dit: «Si ce n'est pas toi, où étais-tu?» Il m'a répondu: «J'étais à tel et tel endroit.» J'ai ajouté: «Qu'y faitstu?» et lui: «J'y travaille. Même si vous ne me croyez pas et même si j'ai l'air d'un voyou, c'est mon affaire, mais je travaille.» Et moi: «donne-moi le nom et l'adresse de ton employeur.» Il me les a donnés. J'ai mis l'individu en cellule et je me suis rendu personnellement auprès de l'employeur. Il travaillait effectivement, et j'ai dû le relâcher. Mon adjoint était furieux. Deux semaines plus tard, nous avons trouvé le vrai cambrioleur; l'autre et lui se ressemblaient comme des jumeaux.

Je parle pour moi-même; peu m'importe ce que font les autres, bien que je crois que la majorité d'entre eux agissent de façon très professionnelle. Quand vous menez une enquête, il faut examiner la situation sous tous ses angles. J'ai appris une leçon il y a longtemps. J'avais perdu ma première cause et je me suis dit que cela ne se reproduira pas. Je me suis donc mis à l'étude du droit.

J'ai étudié quatre ans à l'université de Montréal pour apprendre comment les juristes établissent leur stratégie. J'étais bien décidé à ne plus jamais me laisser prendre et à avoir plus de preuves en ma possession quand j'irais devant les tribunaux. Je n'ai plus besoin de me présenter devant les tribunaux maintenant. Quand on me voit venir, on me demande quelles preuves je possède, je les leur expose et on me répond: «Très bien, Bob, nous plaiderons coupable.» Voilà.

I would like to say something about first offenders, if I may. To me, first offenders of non-violent crime should not be put into penitentiaries. Put them on work gangs. Make them work. Do something with them. Supervise them, but do not put them in penitentiary. This is only for non-violent criminals. I am not a bleeding heart—far from it. I am a real ass kicker, I can assure you, but I do not like to see first-time offenders put in penitentiaries. Give them all a chance. I have done it. I have spoken up for the first-time offenders many times, and I have never been deceived. However, these guys would have to come in every week, and sometimes with a lot of hassle. They would come in and see me every week at the squad and tell me, "Mr. Ménard, I am doing okay." I would keep that up for six months and then I would ease them off, but it works.

The Chairman: Sergeant Ménard, we have one more question, I believe, from Senator Cogger, and then we will have to break up very quickly.

Le sénateur Cogger: Sergent Ménard, parlez-nous brièvement de votre association. Combien de membres en font partie? Quel est son budget?

Detective Sergeant Ménard: I will reply in English. We are an association of victims. To be a member of the national-provincial association, you must be a victim of a criminal act. There are no fees involved. You do not pay to be a victim; you have paid enough.

I have been splitting myself into pieces trying to get funds from governments. I have been getting the patronizing pat on the back with people saying, "What a fantastic job you are doing," and after I have gone home with them saying, "Thank God Ménard has gone. We will wait another while."

I have had very good people—and I must say, Senator Cogger, that Mr. Layton, my M.P., before we went public, before we had our charter, backed us. Mr. Crosby, the member of Parliament for Halifax, who brought in a private member's bill, has also been supportive.

We number approximately 1,200 people from all walks of life. We have members from Ontario, Quebec and other places. This is simply by word of mouth. We do not have a budget. At this moment we have \$500 in the kitty, and that is because my son was fined \$500 for punching another student. I suggested to the judge that he be given a fine of \$500 and that he give it to a charitable institution; and I made sure that the charitable institution was the National Victims of Crime, because we had no money.

To a 17 year old \$500 is a real shock. He has to work hard for that amount of money. That was a stiff fine, but it will teach him to put his hands in his pockets and not to attack other students.

We are in the process of getting perhaps \$5,000, which is like "shut up" money, so far as I am concerned. It comes to about \$4.00 per victim. That is coming from the provincial government.

[Traduction]

J'aimerais dire quelque chose au sujet des délinquants primaires. Pour moi, les délinquants primaires qui ont commis des actes non violents ne devraient pas être mis en prison. On peut toujours leur faire faire du travail communautaire, ou autre chose, les placer sous surveillance, mais pas les envoyer en prison. Mais seulement dans le cas des criminels non violents. Je ne suis pas un cœur tendre, loin de là. Croyez-moi, je suis un dur, mais je n'aime pas voir des délinquants primaires se faire emprisonner. Il faut leur donner une chance. Je l'ai fait. Je suis souvent intervenu en faveur de certains d'entre eux et ils ne m'ont jamais déçu. Ils devaient cependant se présenter une fois par semaine, et ce n'était pas toujours facile de les faire venir. Ils devaient se présenter à moi chaque semaine au bureau de l'escouade pour me rendre compte de leur bonne conduite. Je les gardais ainsi sous surveillance pendant six mois avant de les libérer; et c'est efficace.

La présidente: Sergent Ménard, je crois que nous avons une autre question du sénateur Cogger, après quoi nous devrons rapidement nous séparer.

Senator Cogger: Sergeant Ménard, could you tell us a little bit about your association? How many members does it have? What sort of budget does it have?

Le sergent détective Ménard: Le vais répondre en anglais. Nous sommes une association de victimes. Pour être membre de l'association nationale provinciale, il faut avoir été victime d'un acte criminel. Il n'y a pas de droits d'adhésion. On ne paie pas pour être victime, on a déjà suffisamment payé.

J'ai fait des pieds et des mains pour obtenir des fonds des gouvernements. Tout ce que cela m'a valu, c'est de me faire dire: «Tu fais un travail extraordinaire». Mais après que je suis parti, les gens se disent: «Dieu merci, Ménard est parti. Nous attendrons encore un peu.»

Nous avons reçu une très bonne collaboration et je dois dire, sénateur Cogger, que mon député, M. Layton, nous a beaucoup soutenus avant que nous ne devenions une association publique et que nous n'obtenions notre charte. Je dois le reconnaître. Le député d'Halifax, M. Crosby, qui a présenté un projet de loi d'initiative parlementaire, nous a beaucoup aidés également.

Notre association compte environ 1 200 membres qui viennent d'un peu partout, de l'Ontario, du Québec et d'ailleurs. Le recrutement se fait de bouche à oreille. Nous n'avons pas de budget. Nous avons actuellement en caisse 500 \$, grâce à l'amende que mon fils a dû payer pour avoir frappé un étudiant à l'école. J'ai recommandé au juge de lui imposer une amende de 500 \$ et d'exiger qu'il donne ce montant à une institution charitable. J'ai fait en sorte que l'institution charitable soit l'Associaiton nationale des victimes d'actes criminels, car nous n'avions pas d'argent.

Pour un jeune de 17 ans, une amende de 500 \$, c'est énorme. Il doit travailler pour avoir l'argent. L'amende est lourde, mais cela lui apprendra à garder ses mains dans ses poches au lieu de s'en prendre aux autres.

Nous sommes en voie d'obtenir 5 000 \$, mais selon moi on nous accorde cet argent pour nous clouer le bec. Ce montant, qui provient du gouvernement provincial, représente environ 4 \$ par victime.

We have gone through the civil service route and we have been refused by the Solicitor General's Department, which spent \$1.3 billion on 1,200 inmates. They do not want to give us anything. They have said they have nothing in their budget for us. Also, the Department of Justice kept sending me to Quebec, and Quebec kept sending me back to the Department of Justice. That is what has been happening.

We are a non-profit organization, and corporations say to me, "Well, if you get money from the government, then we will consider your request and give you some." So I am being used like a rubber ball. Apparently that is part of the game, and you have to play it, so any support honourable senators can give this association will be greatly appreciated. I am not talking about money, but support in the sense of telephone calls to Mr. Kelleher or Mr. Hnatyshyn. That would be gratefully appreciated.

The Chairman: We appreciate your appearance here this morning. You will certainly have our support.

Detective Sergeant Ménard: I thank you for listening to me.

The Chairman: Honourable senators, before adjourning I have a motion. It reads:

That, subject to the committee's budget being approved (next week), the Hon. Jean Le Moyne be retained by the committee for the purpose of examining the *First Report of the French Constitutional Drafting Committee*, tabled in the Senate on 17th December, 1986.

Senator Cogger: I so move, Madam Chairman.

The Chairman: Is it agreed? Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried. I should add that the contract will be negotiated by the chairman and the deputy chairman of the committee.

The committee adjourned.

[Traduction]

Nous nous sommes adressés à la Fonction publique, mais nous avons essuyé un refus de la part du ministère du Solliciteur général, qui a pourtant dépensé 1,3 milliard de dollars pour 1 200 détenus. Le ministère n'a rien voulu nous donner, alléguant que son budget ne prévoit rien à cette fin. Le ministère de la Justice, quant à lui, m'a envoyé à Québec et Québec m'a renvoyé au ministère de la Justice. Voilà ce qui s'est passé.

Nous sommes une organisation sans but lucratif et les sociétés auxquelles nous nous adressons nous répondent que si nous obtenons de l'argent du gouvernement, elles étudieront notre demande et nous donneront quelque chose. On me renvoie donc de part et d'autre, un peu comme une balle de caoutchouc. Cela fait apparemment partie des règles du jeu auxquelles il faut se plier. Aussi, nous apprécierons grandement toute l'aide que les honorables sénateurs pourront nous donner. Je ne parle pas d'argent, mais d'aide sous forme d'appels téléphoniques à M. Kelleher ou à M. Hnatyshyn. Nous vous en serions très reconnaissants.

La présidente: Nous sommes heureux que vous ayez comparu ce matin. Nous vous accorderons certainement notre appui.

Le sergent détective Ménard: Je vous remercie de m'avoir écouté.

La présidente: Honorables sénateurs, avant de suspendre les travaux, j'aimerais faire adopter la motion suivante:

Que, sous réserve de l'approbation du budget du comité (la semaine prochaine) les services de l'honorable Jean Le Moyne soient retenus par le comité pour l'examen du Premier rapport du Comité de rédaction constitutionnelle française, déposé au Sénat le 17 décembre 1986.

Le sénateur Cogger: J'en fais la proposition, madame la présidente.

La présidente: Adoptée?

Des voix: Adoptée.

La présidente: La motion est adoptée. J'ajoute que le contrat sera négocié par le président et le vice-président du comité.

La séance est levée.













If undelivered, return COVER ONLY to: Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9 En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada,

Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the "Plaidoyer Victimes" (Québec): Micheline Baril.

Individual:

Detective Sergeant Robert Ménard, (Montreal Police).

De Plaidoyer Victimes (Québec): Mme Micheline Baril.

À titre privé:

Le sergent-détective Robert Ménard, (Police de Montréal).



Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

trente-troisième législature, 1986-1987-1988

Deuxième session de la

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, June 21, 1988

Issue No. 83

First and Complete proceedings on:

Consideration of Bill S-17, An Act to authorize the Montreal Trust Company of Canada to be continued as a corporation under the laws of the Province of Québec

INCLUDING:

Twenty-third Report of the Committee on Bill S-17

WITNESSES:

(See back cover)

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 21 juin 1988

Fascicule nº 83

Seul et unique fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi S-17, Loi autorisant la continuation de la Compagnie Montréal Trust du Canada sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec

Y COMPRIS:

Le vingt-troisième rapport du Comité concernant le Projet de loi S-17

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chairman: The Honourable Joan Neiman
Deputy Chairman: The Honourable Nathan Nurgitz

and

The Honourable Senators:

Buckwold
Cogger
*MacEachen (or Frith)
Doyle
*Murray (or Doody)
Fairbairn
Robertson
Gigantès
Spivak
Hastings
Stanbury

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold
Cogger
*MacEachen (ou Frith)
Doyle
*Murray (ou Doody)
Fairbairn
Gigantès
Hastings
Spivak
Stanbury

*Membres d'office

(Quorum 4)

Le greffier du comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, June 14, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Cogger moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill S-17, An Act to authorize the Montreal Trust Company of Canada to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec, be read the second time.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Cogger moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 14 juin 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Cogger propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le Projet de loi S-17, Loi autorisant la continuation de la Compagnie Montréal Trust du Canada sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, soit lu la deuxième fois.

Après débat, La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Cogger propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 21, 1988 (117)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:10 p.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (8)

Other Senators present: The Honourable Senators Flynn and Hébert. (2)

In attendance: From the Senate of Canada: Mr. Raymond du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel. From the Library of Parliament: Katharine Dunkley, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Montreal Trust Company of Canada:

Mr. Robert Gratton, President and Mr. J. Claude Bachand, Vice-president and Secretary.

From the Office of the Superintendent of Financial Institution in Canada:

Mr. Donald Macpherson, Deputy Superintendent.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 14, 1988, considered Bill S-17, intituled: "An Act to authorize the Montreal Trust Company of Canada to be continued as a corporation under the laws of the Province of Québec.

The witnesses made statements and answered questions.

It was agreed,-

That the Deputy Chairman report Bill S-17 to the Senate without amendment.

At 4:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 JUIN 1988 (117)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz, vice-président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (8)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Flynn et Hébert. (2)

Également présente: Du Sénat: M. Raymond du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire. De la Bibliothèque du Parlement: M^{me} Katharine Dunkley, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la Compagnie Montréal Trust du Canada:

M. Robert Gratton, président, et M. J.-Claude Bachand, vice-président et secrétaire.

Du Bureau du Surintendant des institutions financière du Canada:

M. Donald Macpherson, Surintendant adjoint.

Conformément à son ordre de renvoi du 14 juin 1988, le Comité étudie le projet de loi S-17, Loi autorisant la continuation de la Compagnie Montréal Trust du Canada sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions. Il est convenu—Que le vice-président fasse rapport au Sénat du projet de loi S-17 sans amendement.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du Président.

ATTESTE:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 28, 1988

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-17, An Act to authorize the Montreal Trust Company of Canada to be continued as a corporation under the laws of the Province of Québec, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 14, 1988, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 28 juin 1988

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-17, Loi autorisant la constinuation de la Compagnie Montréal Trust du Canada sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 14 juin 1988, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

La présidente

JOAN B. NEIMAN

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 21, 1988 [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-17, to authorize the Montreal Trust Company of Canada to be continued as a corporation under the laws of the Province of Québec, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (Deputy Chairman) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, today we have with us from the Montreal Trust Company of Canada Mr. Robert Gratton, chairman and chief executive officer and Mr. J. Claude Bachand, vice-president, general counsel and corporate secretary, and from the office of the Superintendent of Financial Institutions, Mr. Donald Macpherson, the deputy superintendent. We will also hear representations from our own parliamentary counsel.

Mr. Gratton, do you have an opening statement?

Mr. Robert Gratton, President, Montreal Trust Company of Canada: Yes.

Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici aujourd'hui avec les membres de ce comité pour discuter du projet de loi S-17.

Dans l'alocution qu'il a prononcée à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi, le sénateur Cogger a retracé l'historique du groupe de compagnies Montréal Trust ainsi que les objectifs visés par la fusion projetée de la Compagnie Montréal Trust et de la Compagnie Montréal Trust du Canada.

La semaine dernière, j'ai fait parvenir à chacun des membres de ce comité un document de synthèse sur la restructuration projetée de même qu'un exemplaire de notre rapport annuel de 1987. J'espère que cette documentation vous a été utile.

J'aimerais résumer brièvement les éléments essentiels du projet de loi et répondre à toute question que vous pourriez avoir.

The purpose of Bill S-17 is to allow the Montreal Trust Company of Canada to be continued as a trust company operating under the laws of the Province of Quebec. This bill is required to enable the Montreal Trust Company of Canada, which we will call MTCC, a federally chartered company, and the Montreal Trust Company, which we will call MTC, a Quebec chartered company, to amalgamate into one trust company in accordance with procedures and requirements set out in the recently proclaimed Quebec Trust Companies and Loan Companies Act. As Senator Cogger pointed out in his speech in the Senate, under existing federal and provincial legislation two companies in different jurisdictions cannot merge. Therefore, only once Bill S-17 is enacted can Montreal Trust apply to the Government of Quebec to merge its two trust companies.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 21 juin 1988 [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi S-17, Loi autorisant la continuation de la Compagnie Montréal Trust du Canada sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (vice-président) occupe le fauteuil

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui de la Compagnie Montréal Trust du Canada, M. Robert Gratton, président et mandataire général, et M. J. Claude Bachand, vice-président, avocat-conseil et secrétaire général, et M. Donald Macpherson, surintendant adjoint, Bureau du surintendant des institutions financières. Nous entendrons également un exposé de notre propre conseiller juridique.

Monsieur Gratton, désirez-vous faire une déclaration liminaire?

M. Robert Gratton, président, Compagnie Montréal Trust: Oui.

Mr. Chairman, honourable senators, I am happy to be here today with the members of this Committee to discuss Bill S-17.

In the speech he delivered at the Bill's second reading, Senator Cogger described the history of the Montreal Trust group of companies and the objectives it is hoped will be achieved through the proposed merger of Montreal Trust and Montreal Trust of Canada.

Last week, I sent each member of the Committee a summary of the proposed restructuring along with a copy of our annual report for 1987. I hope this documentation has proved useful.

I would like to summarize briefly the Bill's essential elements and then answer any questions you may have.

Le projet de loi S-17 vise à autoriser la continuation de la Compagnie Montréal Trust du Canada sous forme de compagnie fiduciaire régie par les lois de la province de Québec. Ce projet de loi est nécessaire pour permettre à la Compagnie Montréal Trust du Canada, la CMTC, compagnie dotée d'une charte fédérale, et la Compagnie Montréal Trust, la CMT, compagnie dotée d'une charte du Québec, de se fusionner en une seule compagnie fiduciaire, conformément aux procédures et exigences établies dans une loi qu'a récemment adoptée la province de Québec au sujet des compagnies fiduciaires et des compagnies de prêts. Comme l'a fait remarquer le sénateur Cogger dans un discours prononcé au Sénat, en vertu des mesures législatives fédérales et provinciales actuelles, deux compagnies relevant de deux paliers de compétence différents ne peuvent se fusionner. Par conséquent, c'est seulement après la promulgation du projet de loi S-17 que le groupe Montréal

The objectives of the proposed amalgamation of MTC and MTCC are threefold. The first objective is to create a stronger and more efficient trust company. The proposed merger would result in one trust company with approximately \$8 billion in assets instead of two trust companies with approximately \$4 billion each. The second reason is to solve many of the complexities and disadvantages resulting from providing throughout Canada the same trust and deposit-taking services in a two-company structure. Although MTC and MTCC are both licensed to do business across Canada, in practice MTC, the Quebec company, has restricted most of its activities to Quebec, while MTCC, the federal company, has been carrying on the same activities throughout the rest of Canada.

The acquisition in 1986 of Crédit Foncier, a mortgage loan company operating throughout Canada since 1880, and its later merger with MTC, the Quebec company, has greatly complicated this operational structure. By merging with Crédit Foncier, MTC acquired all of Crédit Foncier's assets and operations throughout Canada. Therefore, both MTC, the provincial company, and MTCC, the federal company, now provide trust and deposit-taking services across Canada. The duplication and many complexities resulting from this two-company structure would be eliminated by the proposed merger.

Our third objective in seeking the amalgamation of MTC and MTCC is to be able to better respond to the new regulatory environment concerning Canada's financial institutions. For example, recent legislation in Ontario and Quebec and draft legislation at the federal level prohibit dealings between what are termed related parties. Under these legislative initiatives, MTC and MTCC are deemed to be related parties and therefore would generally be prohibited from dealing with one another. The new regulatory environment would significantly constrain and complicate the ability of Montreal Trust to operate the two trust companies as if they were one single company.

Honourable senators, I believe that the proposed merger will result in a stronger, more efficient and better regulated financial institution operating throughout Canada. This is clearly in the best interests of the shareholders, clients and the general public. Everybody wins with strong, competitive financial institutions.

Central to the proposed amalgamation, however, is the continuance of the Montreal Trust Company of Canada under the laws of the province of Quebec. Bill S-17 will, if passed, provide that authority. The bill has been approved by the board of directors and shareholders of Montreal Trust Company of Canada, and all legal notification requirements set out in the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House have been fulfilled.

[Traduction]

Trust pourra demander au gouvernement du Québec de fusionner ses deux compagnies fiduciaires.

La fusion proposée de la CMT et de la CMTC vise trois objectifs. Le premier consiste à créer une compagnie fiduciaire plus forte et plus efficace. La fusion proposée créerait une seule compagnie fiduciaire possédant des actifs d'environ huit milliards de dollars, par opposition à la situation actuelle où existent deux compagnies fiduciaires ayant chacune des actifs d'environ 4 milliards de dollars. Le deuxième objectif consiste à résoudre un grand nombre de problèmes complexes découlant du fait que nous fournissons dans l'ensemble du pays les mêmes services de fiducie et de dépôt à l'intérieur de deux structures différentes. Bien que la CMT et la CMTC soient toutes deux autorisées à faire affaires dans tout le Canada, en pratique, la CMT, compagnie québécoise, a limité la plupart de ses activités au Québec, alors que la CMTC, compagnie dotée d'une charte fédérale, a étendu ses activités, les mêmes, dans tout le reste du Canada.

Cette structure organisationnelle est d'autant plus compliquée depuis l'acquisition, en 1986, du Crédit Foncier, une compagnie de prêts hypothécaires établie dans tout le Canada depuis 1880, et sa fusion un peu plus tard avec la CMT, la compagnie québécoise. En se fusionnant au Crédit Foncier, la CMT a acquis tous les actifs et toutes les opérations du Crédit Foncier dans l'ensemble du pays. Par conséquent, tant la CMT, compagnie provinciale, que la CMTC, compagnie fédérale, fournissent maintenant des services de fiducie et de dépôt dans tout le Canada. La fusion proposée mettrait fin au chevauchement des services et aux nombreuses difficultés que cause cette structure composée de deux compagnies.

Notre troisième objectif consiste à nous permettre mieux répondre à la nouvelle réglementation visant les institutions financières canadiennes. Par exemple, les lois récemment adoptées en Ontario et au Québec, de même que les mesures législatives que se propose d'adopter le gouvernement fédéral, interdisent les opérations commerciales entre ce qu'on appelle des sociétés liées. En vertu de ces mesures législatives, la CMT et la CMTC sont considérées comme des sociétés liées et ne pourraient par conséquent effectuer des transactions entre elles. Vu les nouvelles dispositions réglementaires, la capacité du groupe Montréal Trust de gérer les deux compagnies de fiducie comme une seule compagnie serait davantage limitée et compliquée.

Honorables sénateurs, je suis convaincu que la fusion proposée aura pour effet de créer une institution financière nationale plus forte, plus efficace et mieux réglementée. C'est évidemment tout à l'avantage des actionnaires, des clients et de la population en général. Tout le monde gagne à avoir des institutions financières fortes et concurrentielles.

Un aspect essentiel de la fusion proposée est toutefois la continuation de la Compagnie Montréal Trust du Canada sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec. L'adoption du projet de loi S-17 rendrait cette fusion possible. Le projet de loi a été approuvé par le conseil d'administration et les actionnaires de la Compagnie Montréal Trust du Canada et nous avons rempli toutes les exigences relatives aux

Before proceeding to answer any questions, I should also like to add that the Minister of State (Finance), the Honourable Thomas Hockin, the Superintendent of Financial Institutions for Canada, Mr. Michael McKenzie and L'Inspecteur général des institutions financières in Quebec, Mr. Bouchard, have all been kept fully informed of our proposed course of action and have expressed to us their support for the bill.

Senator Buckwold: As one who spoke following Senator Cogger and who fully supports your submission and request for the passage of Bill S-17, I nevertheless raised the issue of the general philosophy of major companies in the financial field moving into provincial charters. This is the second request of this nature. I have even heard that there may be others and that there may be some advantage to companies in this particular field operating under a provincial charter. Of course, I am well aware of the strength of the Quebec supervisory control, so I do not see it as a change in the rules as applied to supervision. Is it more attractive because of, perhaps, a lower level of supervision in the provinces than at the federal level? Is it attractive from a tax point-of-view? Why are institutions now looking at this particular trend?

Mr. Gratton: Senator Buckwold, I have read your comments following on those of Senator Cogger. Personally, I do not see what we are doing as being a trend. I surely do not want to discuss what other companies are doing, but the one case you approved earlier involved an insurance company. I believe they indicated their reasons for wanting to proceed in the way they did. Our case is quite different. I have stated the reasons why we want to make the change. We have two trust companies, and we see the need from a business standpoint to have just one.

Senator Buckwold: Then why would you not choose a federal charter for that one company?

Mr. Gratton: That is a valid question. I guess it is a matter of appreciation. I suppose it could have been either. We saw that we would have more explaining to do, having been in Quebec and under provincial jurisdiction for 99 years in the case of one company and, in the case of the other because we had only a provincial charter until 1978 or 1980. Having our head office in Montreal, we felt that, if we did proceed to amalgate the two and move into the federal jurisdiction, that would require a lot more explanation than our proposed amalgamation under provincial legislation, which had been our jurisdiction for the great majority of our existence as a company, and still is the case for half of the present company.

It would be a matter of coming back to the situation we used to be in before we created the federal trust company to handle half our business. For some other company it could be different.

Perhaps I could just address the remainder of your question. There is no tax advantage for us to do that either under a fed-

[Traduction]

avis nécessaires que prévoient le Règlement du Sénat et le Règlement de la Chambre.

Avant de répondre aux questions, j'aimerais ajouter que le ministre d'État aux Finances, l'honorable Thomas Hockin, le surintendant des institutions financières du Canada, M. Michael McKenzie, ainsi que l'inspecteur général des institutions financières du Québec, M. Bouchard, ont tous été dûment informés de notre projet et qu'ils nous ont donné leur appui.

Le sénateur Buckwold: J'ai déjà pris la parole après le sénateur Cogger et j'appuie entièrement votre demande concernant l'adoption du projet de loi S-17, mais j'aimerais néanmoins savoir pourquoi de grandes sociétés financières désirent être dotées de chartes provinciales. C'est la deuxième demande de ce type. J'ai même entendu dire que nous pourrions en recevoir d'autres et qu'il pourrait être avantageux pour les sociétés qui œuvrent dans le domaine financier de détenir une charte provinciale.

M. Gratton: Sénateur Buckwold, j'ai lu ce que vous avez dit à la suite de l'intervention du sénateur Cogger. Personnellement, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une tendance. Je ne veux certainement pas discuter de ce que font les autres compagnies, mais la demande que vous avez approuvée auparavant était celle d'une compagnie d'assurance. Ses représentants vous ont certainement expliqué pourquoi ils désiraient procéder comme ils l'ont fait. Notre cas est tout à fait différent. Je vous ai exposé les raisons pour lesquelles nous souhaitons ce changement. Nous avons deux compagnies de fiducie et nous estimons qu'il est nécessaire de n'en avoir qu'une pour des raisons pratiques.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi alors ne pas choisir une charte fédérale pour cette seule compagnie?

M. Gratton: C'est une bonne question. Je pense que c'est une décision qui découle de notre façon de voir les choses. Je suppose que nous aurions pu choisir l'une ou l'autre. L'une des compagnies étant établie au Québec et régie en vertu des lois de cette province depuis 99 ans et l'autre n'ayant eu une charte que jusqu'en 1978 ou 1980, nous avons pensé qu'il nous faudrait fournir plus d'explications si nous options pour une charte fédérale. Étant donné que notre siège social est à Montréal, nous avons pensé que, si nous procédions à une fusion des deux compagnies en vertu d'une charte fédérale, il nous faudrait fournir beaucoup plus d'explications qu'en nous fusionnant en vertu des lois provinciales qui ont régi notre compagnie pour la plus grande partie de son existence et qui régissent encore la moitié de la compagnie actuelle.

Nous reviendrions ainsi à la situation qui était la nôtre avant la création de la compagnie de fiducie fédérale qui a été chargée de la moitié de nos opérations. La situation pourrait être différente dans le cas d'autres sociétés.

Pour ce qui est de l'autre partie de votre question, le fait d'être régi par une charte fédérale, une charte québécoise ou

eral charter, a Quebec charter or an Ontario charter. This applies both from an income tax viewpoint and from a capital tax viewpoint. We are taxed on the basis of the capital we employ in each province and we are taxed on the income we earn in each province. Of course, the federal tax applies across the board. There is absolutely no tax advantage in doing this.

There is also no regulatory advantage. The Quebec regulatory requirements, the rules applying to investments, the role of the board of directors, and so on and so forth, are just as stringent and as tough as the proposed federal ones. In fact, our company has been a major spokesman in favour of tough rules and regulations and total bans on self-dealings and conflict of interest. I can assure you that we will not be doing this in order to come under an easier jurisdiction. In fact, it is in our favour to have tough rules, because we believe the public will then perceive us as being a strong and well-managed company. We have no interest in coming under an easy or soft jurisdiction.

Senator Buckwold: Are the ratios of loans to capital the same in the two jurisdictions?

Mr. Gratton: Yes, they are. In fact, you can consider the rating agencies as an independent third party. Those agencies in Canada which rate commercial borrowers and financial institutions have given both of our trust companies exactly the same rating. One is under federal jurisdiction and one is under provincial jurisdiction. I think that the marketplace and the rating agencies, which are pretty thorough in their review, see no difference between the two. I can assure you that, if there were a difference in the levels of supervision and regulation, they would see one as weaker.

Senator Buckwold: I am sure we will probably ask that question of the next witness.

Senator Gigantès: When did you create your federal trust?

Mr. Gratton: In 1978.

Senator Gigantès: Did that involve any transfer of any part of your business from Quebec to some other place?

Mr. Gratton: No.

Senator Gigantès: Were you, at that time, criticized in any way for doing a "Sun Life"?

Mr. Gratton: I do not want to comment on Sun Life, but with all due respect I do not think we did a "Sun Life," because the head office of the company was in Montreal and it stayed in Montreal. We created a second trust company, which at the time was a subsidiary of the provincial trust company. Only in 1982 did we create Montreal Trusco Inc., the holding company, and put the two trust companies on par, that is, being direct subsidiaries. From 1978 to 1982, the federal trust

[Traduction]

une charte ontarienne, ne nous procure aucun avantage fiscal, tant pour ce qui est de l'impôt sur le revenu que de l'impôt sur le capital. Nous sommes imposés en fonction du capital que nous utilisons dans chaque province et du revenu que nous gagnons dans chaque province. Naturellement, l'impôt fédéral s'applique partout. Cette décision n'entraîne donc aucun avantage fiscal.

Elle ne nous procurera aucun avantage non plus au chapitre de la réglementation. Les exigences du Québec en cette matière, tant pour ce qui est des règles qui s'appliquent aux investissements, au rôle du conseil d'administration et à d'autres aspects, sont tout aussi rigoureuses que celles que propose de poser le gouvernement fédéral. En fait, notre compagnie s'est toujours prononcée en faveur de règles et de règlements rigoureux et d'une interdiction totale des conflits d'intérêts et des transactions d'initiés. Je peux vous assurer que nous ne présentons pas cette demande afin d'ètre assujettis à des lois moins rigoureuses. En fait, c'est pour nous un avantage que d'être régis par des lois sévères parce que la population est ainsi portée à penser, à notre avis, que nous sommes une compagnie forte et bien gérée. Nous n'avons aucunement intérêt à être régis par des lois souples et conciliantes.

Le sénateur Buckwold: Les exigences des deux paliers de gouvernement sont-elles les mêmes pour ce qui est de la proportion des prêts par rapport aux éléments d'actif?

M. Gratton: Oui. Elles le sont. En fait, les agences d'évaluation du crédit peuvent être considérées comme des tierces parties indépendantes. Au Canada, ces agences qui évaluent la cote de solvabilité des emprunteurs commerciaux et des institutions financières ont donné exactement la même cote à nos deux compagnies de fiducie. L'une relève des lois fédérales et l'autre des lois provinciales. Je pense que le marché et ces agences, qui effectuent des examens très minutieux, ne voient aucune différence entre les deux. Je peux vous assurer que si les niveaux de surveillance et de réglementation étaient différents, on aurait estimé qu'une des compagnies était plus faible que l'autre.

Le sénateur Buckwold: Je suis certain que cette question sera posée à l'autre témoin.

Le sénateur Gigantès: Quand avez-vous créé votre compagnie fédérale?

M. Gratton: En 1978.

Le sénateur Gigantès: Avez-vous ce faisant transféré ailleurs une partie quelconque de vos opérations au Québec?

M. Gratton: Non.

Le sénateur Gigantès: Avez-vous à l'époque été accusé de faire comme la «Sun Life»?

M. Gratton: Je ne veux pas me prononcer sur la Sun Life, mais je ne pense pas que nous ayons fait quelque chose de semblable, parce que notre siège social était à Montréal et y est demeuré. Nous avons créé une deuxième compagnie de fiducie qui, à l'époque, était une filiale de la compagnie de fiducie provinciale. C'est seulement en 1982 que nous avons créé le groupe Montréal Trusco Inc., la société de portefeuille, et que nous avons placé les deux compagnies de fiducie sur un pied d'égalité, en en faisant deux filiales directes. De 1978 à 1982,

company was a direct subsidiary of the provincial trust company and the head office stayed in Montreal.

Senator Gigantès: If you were not in any way criticized in 1978, what leads you to think that you would have explaining to do, as you put it, if you went the federal route rather than the provincial route?

Mr. Gratton: I am sorry, could you repeat that?

Senator Gigantès: Senator Buckwold asked you why you are changing your federal jurisdiction to a provincial jurisdiction, rather than the other way around and you said that, if you did that, you would have more explaining to do. I am asking why.

Mr. Gratton: For the reason I stated, which is that, when you have been in a jurisdiction for 99 years, why would you move to a jurisdiction where you have been for only ten years with only part of your assets? Simply stated that is why we would have more explaining to do. It would be seen as a radical change.

Senator Gigantès: Why did you move from that jurisdiction in 1978?

Mr. Gratton: We did that for business reasons. At the time, we were concerned with the perception in the marketplace of Quebec-based institutions and the political risk associated with those institutions. That is why other people did this at the time. Whether these perceptions were well founded or not, is beside the point. From a market viewpoint, there were perceptions of political risk and there was a feeling that it would be easier to market in the rest of the country if you had a federally charted company operating in those areas.

I am pleased to say that we believe that that is no longer the case and that there is no longer a business reason to do that.

Senator Stanbury: I am pleased to have heard Mr. Gratton's **testimony**. There is no doubt in my mind that this is a sensible **move on the part of the company**.

I go back to my first days as a law student, let alone as a lawyer, when my office was in the Montreal Trust building in Toronto. I have had a long association with Montreal Trust andi have, as I think everyone on the committee has, a high regard for the company and for its officers. I do not think we are looking for any problems, but I think it is natural, when we find you taking a particular step, to try to get an explanation of the reasons.

Furthermore, by way of comment, I remember that at about the time Montreal Trust got its federal charter a lot of other companies, not just in Quebec, decided that it was a good idea to have a federal charter. It was quite common at that time for companies operating under provincial charters to acquire a federal charter. In fact some companies had done so perhaps ten years before that.

[Traduction]

la compagnie de fiducie fédérale était une filiale directe de la compagnie de fiducie provinciale et le siège social est demeuré à Montréal.

Le sénateur Gigantès: Si vous n'avez nullement été critiqué en 1978, pourquoi avez-vous estimé qu'en choisissant une charte fédérale plutôt que provinciale il vous faudrait fournir beaucoup d'explications?

M. Gratton: Je regrette, pourriez-vous répéter votre ques-

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Buckwold vous a demandé pourquoi vous vouliez passer d'une charte fédérale à une charte provinciale, plutôt que le contraire, et vous avez dit que, si vous aviez fait cela, il vous aurait fallu fournir beaucoup d'explications. Je vous demande pourquoi.

M. Gratton: Pour les raisons que je viens d'énumérer, à savoir que si vous relevez d'un certain niveau de compétence depuis 99 ans, pourquoi voudriez-vous passer à un autre palier de compétence dont vous ne relevez que depuis dix ans, et encore pour seulement une partie de vos actifs? C'est la raison pour laquelle il nous faudrait fournir plus d'explications. Je pense qu'un pareil changement serait jugé radical.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi avez-vous choisi en 1978 de relever d'un autre palier de compétence?

M. Gratton: Nous l'avons fait pour des raisons d'ordre commercial. À ce moment-là, nous avons tenu compte de la perception qu'on se faisait sur le marché des institutions établies au Québec et des risques d'ordre politique que pouvaient courir ces institutions. C'est la raison pour laquelle d'autres ont également pris des décision semblables à ce moment-là. La question n'est pas de savoir si ces perceptions étaient fondées ou non. Sur le marché, certains estimaient qu'il y avait des risques d'ordre politique et nous avons pensé qu'il serait préférable de doter la compagnie d'une charte fédérale pour faire affaire dans le reste du pays.

Je suis heureux de dire que ce n'est plus le cas aujourd'hui et qu'il n'y a plus de raison de faire cela.

Le sénateur Stanbury: Je suis heureux d'avoir pu entendre le témoignage de M. Gratton. Je ne doute plus que cette décision soit raisonnable.

Si je reviens aux premiers temps où j'étais étudiant en droit, avant même d'être avocat, j'occupais un bureau dans l'immeuble de la compagnie Montréal Trust à Toronto. J'ai depuis longtemps établi des liens avec la compagnie Montréal Trust et, comme fort probablement tous les membres du comité, j'ai beaucoup d'estime pour la compagnie et ses dirigeants. Nous ne cherchons pas à vous créer des difficultés, mais je pense qu'il est normal que nous essayions d'obtenir une explication, quant à vos motifs, lorsque vous prenez une orientation particulière.

En outre, je pense qu'il convient de noter qu'à l'époque où la compagnie Montréal Trust a obtenu sa charte fédérale, beaucoup d'autres compagnies, pas seulement au Québec mais ailleur, ont estimé qu'une charte fédérale était une bonne chose. Un grand nombre de compagnies qui avaient toujours été régies en vertu d'une charte provinciale ont demandé une

Now, because of the progress towards uniformity of laws and regulations, that course perhaps is not so attractive.

To follow through on the questioning by my colleagues, I might just ask a more general question. You have already said that there are no particular advantages as far as taxes are concerned and as far as regulations are concerned. Are there advantages as far as structure is concerned, that is, the makeup of your board of directors, the accounting principles involved or the auditing requirements involved? More generally, are there any advantages in making the move that you are now proposing to make as opposed to being a federally chartered company?

Mr. Gratton: I want to thank you for your comments. In answer to your question, yes there are advantages, and I think that is the second reason I mentioned. It is very complex at this point to operate two trust companies in every branch that we have across Canada. As I said before, because of the purchase of Credit Foncier, we do have clients dealing with either the provincially or the federally chartered companies in every branch that we have. Once we are able to amalgamate the companies, there will be less complexity in our accounting, less complexity in our controls, and less complexity generally in the management of the company, not because it is easier where we are, but because we will have only one set of books and one set of controls. It will be better in terms of the management of the company because things will not be able to fall between two chairs, or, if you will permit me, between two companies. Therefore, there are efficiencies to be gained. They are not life and death issues to the company; I think I would be lying to the committee if I suggested that they were; but they would result in better control and a better-managed company.

Coming back to your earlier point, one has to realize that, in Canada, whether you are provincially chartered or federally chartered, you still have to register in every province of Canada and obey their laws and regulations. From a legal viewpoint, having a federal charter does not give you an advantage over having a provincial charter. Trust companies have shared jurisdictions and each province has its own trust legislation and its own set of regulations. Whether you are provincially or federally chartered, you are forced to obey the laws of the province. This is different from the case of a bank. It is a situation where you still have to deal with the provincial jurisdiction in every province in which you wish to operate.

Senator Doyle: I have only one question, which is pursuing a bit further the question of structural change. Will this structural change result in a reduction of employment in your operation? Will there be people who, as you amalgamate various services and procedures, will no longer be employed by your company?

Mr. Gratton: Senator, the answer is no. There will be better control and better management, but we do not envisage that a single job will be lost as a result of the mergers. We may be in

[Traduction]

charte fédérale à ce moment-là. En fait, certaines compagnies l'avaient déjà fait quelque dix ans plus tôt.

Maintenant, étant donné que nous avons réussi à uniformiser les lois et les règlements fédéraux et provinciaux, cette voie n'est peut-être plus aussi attirante.

Contrairement à mes collègues, je vous poserai une question plus générale. Vous avez déjà dit que cette décision ne vous procurerait aucun avantage particulier, tant pour ce qui est des impôts que des règlements. Y voyez-vous des avantages sur le plan structurel, c'est-à-dire la composition de votre conseil d'administration, les principes comptables ou les exigences relatives à la vérification? D'une manière plus générale, le geste que vous vous apprêtez à poser vous procurera-t-il quelque avantage, par opposition à l'obtention d'une charte fédérale?

M. Gratton: Je vous remercie pour vos observations. Pour répondre à votre question, oui, nous y voyons des avantages, et je pense que c'est la deuxième raison que j'ai mentionnée. C'est actuellement très complexe de gérer deux compagnies de fiducie dans chacune de nos succursales au Canada. Comme je l'ai dit auparavant, en raison de l'acquisition du Crédit Foncier, nous dans chaque succursale avons des clients qui font affaire avec la compagnie dotée d'une charte provinciale ou la compagnie dotée d'une charte fédérale. Cette fusion simplifiera notre comptabilité, nos méthodes de contrôle et, en général, la gestion de la compagnie, non pas parce que c'est plus facile au Québec, mais tout simplement parce que nous aurons un seul jeu de livres de comptes et un seul ensemble de moyens de contrôle. La gestion de la compagnie s'en portera mieux parce que certaines choses ne sembleront plus relever ni de l'une ni de l'autre, ou encore des deux à la fois. On y gagnera donc au plan de l'efficacité. Ce n'est pas pour la compagnie une question de vie ou de mort. Je vous mentirais si je vous présentais la situation sous ce jour; mais cela nous permettrait d'avoir une compagnie mieux contrôlée et mieux gérée.

Pour revenir au point que vous avez soulevé précédemment, il ne faut pas oublier que, au Canada, que vous ayez une charte provinciale ou fédérale, il vous faut vous inscrire dans chaque province du Canada où vous êtes établis et respecter leurs lois et règlements. D'un point de vue juridique, une charte fédérale ne donne aucun avantage par rapport à une charte provinciale. Les compagnies de fiducie relèvent de compétences partagées et chaque province possède ses propres lois et ses propres règlements à l'égard de ces compagnies. Que vous ayez une charte provinciale ou fédérale, vous êtes obligés de respecter les lois de la province. Ce n'est pas comme le cas d'une banque. Vous devez toujour transiger avec les autorités de la province où vous voulez faire affaire.

Le sénateur Doyle: J'aimerais poser une seule question et approfondir un peu plus la question du changement structurel. Est-ce que ce changement aura pour effet de réduire vos effectifs? Lorsque vous fusionnerez vos divers services et vos diverses méthodes, certaines personnes perdront-elles leur emploi dans votre compagnie?

M. Gratton: Non, sénateur. Nous aurons de meilleures méthodes de contrôle et de gestion, mais nous ne pensons pas supprimer un seul poste à la suite de cette fusion. Il se peut que

a position to ask some people who were involved with some work to do more and different work. That is the way we look at it: better controls and better productivity from some of the employees. However, I can assure the committee that the motivation behind this is not to eliminate jobs. Not only is that not a motivation but I can assure the committee that no single job will be lost as a result of this.

Senator Cogger: I have a supplementary to that. Are there currently people who work for both companies? Are there people who draw a cheque from both companies?

Mr. Gratton: At the present time, all employees work for both. Our position is no different from that of some of our competitors who have two companies. There is a management contract between the two companies and the time of the employees is shared and allocated according to the work they do. For example, in the Victoria branch, if X percentage of their work goes on the books of the provincial company; that is the amount of their salary that will be charged to the provincial company—and vice versa for the federal one. You can start imagining the complexity of trying to do that. I can assure you the income tax people are watching that very closely. They want to ensure that expenses are properly allocated for each company because one company, may be taxable while the other one may not be. Therefore, that will give you a good indication of the kind of complexity I am talking about by having two companies in every branch.

Senator Doyle: Mr. Chairman, I do not think I will ask my question about whether individual employees have difficulty competing with themselves.

Senator Buckwold: I have a question just for the record. What percentage of your assets are in Quebec as against the rest of Canada?

Mr. Gratton: Approximately 25 or 27 per cent of our assets would be in Quebec and the rest would be in the other provinces. That percentage increased when we acquired Crédit Foncier, which had approximately 38 per cent of its assets in Quebec. Previous to that, there used to be approximately 20 per cent of the assets in Quebec and the rest in the other provinces.

The Deputy Chairman: Honourable senators, I now call upon Mr. Donald Macpherson, Deputy Superintendent, Office of the Superintendent of Financial Institutions in Canada.

Mr. Donald Macpherson, Deputy Superintendent, Office of the Superintendent of Financial Institutions in Canada: Thank you, Mr. Chairman. I have a few remarks to offer to the com-

As you mentioned at the outset, Mr. Chairman, I am here in my capacity as one of the deputy superintendents in the Office of the Superintendent of Financial Institutions in Canada. As honourable senators no doubt are aware, the office was created approximately one year ago through the fusion of the former

[Traduction]

nous demandions à certains employés de faire plus ou de faire un travail différent. Nous envisageons la question sous cet aspect: de meilleurs contrôles et une plus grande productivité de certains employés. Toutefois, je peux vous assurer que nous ne cherchons pas à supprimer des emplois. Ce n'est nullement la raison et je peux vous garantir qu'aucun emploi ne sera sup-

Le sénateur Cogger: J'aimerais poser une autre question à ce sujet. Y a-t-il actuellement des personnes qui travaillent pour les deux compagnies? Y a-t-il des personnes qui reçoivent un chèque de chacune des compagnies?

M. Gratton: A l'heure actuelle, tous les employés travaillent pour les deux compagnies. Notre situation n'est pas différente de celle de certains de nos concurrents qui ont deux compagnies. Il existe un contrat de gestion entre les deux compagnies et le temps des employés est partagé et attribué selon le travail qu'ils accomplissent. Par exemple, dans la succursale de Victoria, si X pourcentage du travail d'un employé est inscrit dans les livres de la compagnie provinciale, c'est cette partie de son salaire qui sera facturée à la compagnie provinciale, et vice versa pour ce qui est de la compagnie fédérale. Vous pouvez imaginer la complexité de ce type d'opération. Je peux vous assurer que les fonctionnaires de l'impôt sur le revenu surveillent cela de très près. Ils s'assurent que les dépenses sont réparties adéquatement pour chaque compagnie, parce qu'une compagnie pourrait bien être imposable alors que l'autre pourrait ne pas l'être. Cela vous donne une idée de la complexité que représente le fait d'avoir deux compagnies dans chaque succur-

Le sénateur Doyle: Monsieur le président, je ne pense pas que je demanderai s'il est difficile pour chaque employé de se concurrencer lui-même.

Le sénateur Buckwold: J'ai une question, tout simplement à titre d'information pour le procès-verbal. Quel est le pourcentage de vos actifs au Québec, par rapport à ceux que vous avez dans le reste du Canada?

M. Gratton: Vingt-cinq ou 27 p. 100 environ de nos éléments d'actif seraient au Québec, et le reste dans les autres provinces. Ce pourcentage a augmenté lorsque nous avons fait l'acquisition du Crédit Foncier dont 38 p. 100 environ des éléments d'actif étaient au Québec. Auparavant, 20 p. 100 environ de nos éléments d'actif étaient au Québec, et le reste dans les autres provinces.

Le vice-président: Honorables sénateurs, j'invite maintenant M. Donald Macpherson, surintendant adjoint, Bureau du surintendant des institutions financières du Canada, à prendre la parole.

M. Donald Macpherson, surintendant adjoint, Bureau du surintendant des institutions financières du Canada: Merci, monsieur le président. J'ai quelques observations à présenter

Comme vous l'avez mentionné au début, monsieur le président, je suis ici en ma qualité de surintendant adjoint du Bureau du surintendant des institutions financières du Canada. Comme les honorables sénateurs le savent sans doute, le Bureau a été créé il y a un an environ par la fusion de l'ancien

Office of the Inspector General of Banks and the former Department of Insurance. Through the Department of Insurance—up to that time and to the present time in the OSFI—we have been the supervisors of the Montreal Trust Company of Canada, the federal company.

As Mr. Gratton has outlined to you, he and his colleagues have kept our office informed of the process and the progress of this particular project. We have reviewed material, some of which is before the committee, and we find nothing in the business plan that gives us concern about the proposed transfer of jurisdiction.

Similarly, from a review of the material and our knowledge of the supervisory systems in Quebec, we have no supervisory concerns about the proposed transfer of jurisdiction.

In short, Mr. Chairman, our office sees no reason to object to the proposed transfer of Montreal Trust Company of Canada to the Quebec jurisdiction.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, I indicated earlier I would likely ask general questions as to whether, in the opinion of Mr. Macpherson, we are seeing a trend towards provincial incorporation of financial institutions, for whatever reason, which takes them out of Mr. Macpherson's supervision.

Is that happening, and if it is, does it bother you, Mr. Macpherson?

Mr. Macpherson: I would not see it as a trend, Mr. Chairman. The honourable senator has referred to previous situations that have come before this or another committee involving insurance companies. I am satisfied that the business reasons that led to the incorporation of the Montreal Trust Company of Canada in the first place were sound and appropriate for the time. Times have changed and the business case now being presented makes a lot of sense. At this stage I do not see this as being a trend.

I believe that the legislation in place in Quebec is equally stringent to what exists or is proposed at the federal level. I have a great deal of respect for the supervisory structure in Quebec.

Senator Buckwold: Would you say that about all provincial jurisdictions?

Mr. Macpherson: Mr. Chairman, I think, in fairness, the provinces where the financial industry has been more historically and traditionally centred in this country are more sophisicated and more advanced in some of their legislation and regulation, perhaps not surprisingly. That is as a result of the necessity of doing that and keeping their legislation apace with the developments in the markets within their provinces. Simply put, some are more advanced than others.

Senator Buckwold: If the Montreal Trust Company of Canada, for example, were operating in a certain province, without naming a particular province, and had some problems, would you be as amenable to this kind of move as you are?

Mr. Macpherson: I think the whole supervisory structure in this country is moving quite quickly towards a greater degree

[Traduction]

Bureau de l'inspecteur général des banques et de l'ancien Département des assurances. Le BSIF—le Département des assurances l'était avant lui—est l'organisme de contrôle chargé de surveiller les activités de la Compagnie Montréal Trust du Canada, société à charte fédérale.

Comme M. Gratton l'a souligné, ses collègues et lui-même nous ont tenus au courant du processus général et des progrès réalisés dans ce dossier. Nous avons examiné leurs documents, dont certains vous ont été remis, et nous n'avons rien trouvé dans leur plan financier qui nous fasse croire que le passage d'une charte fédérale à une charte provinciale fera problème.

De même, après examen des documents et selon notre connaissance des systèmes de surveillance du Québec nous ne croyons pas que le passage à une charte provinciale soulèvera des difficultés du point de vue du contrôle.

En somme, monsieur le président, nous n'avons aucune objection à la continuation de la Compagnie Montréal Trust du Canada sous forme de corporation régie par les lois du Québec.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, j'ai indiqué plus tôt que je poserais des questions d'ordre général pour savoir si, de l'avis de M. Macpherson, nous assistons à une tendance vers la constitution d'institutions financières en sociétés provinciales, quelles qu'en soient les raisons, ce qui les soustrait au contrôle du service de M. Macpherson.

Est-ce ce à quoi nous assistons et, dans l'affirmative, cela vous choque-t-il, monsieur Macpherson?

M. Macpherson: Je n'y vois pas une tendance, monsieur le président. L'honorable sénateur fait référence à des cas présentés à ce comité ou à un autre au sujet de compagnies d'assurances. Je crois bien que les motifs qui ont conduit en premier lieu à la constitution en société de la Compagnie Montréal Trust du Canada étaient fondés et appropriés pour l'époque. Les temps ont changé et le projet qui nous est soumis actuellement est très sensé. À l'heure actuelle, je ne crois pas qu'il s'agisse d'une tendance.

À mon sens, la législation en vigueur au Québec est tout aussi stricte que la législation fédérale actuellement en vigueur ou à l'étude. En outre, je respecte beaucoup les organismes de surveillance du Québec.

Le sénateur Buckwold: En diriez-vous autant de toutes les provinces?

M. Macpherson: Monsieur le président, je crois qu'en toute justice, les provinces où les activités financières se sont traditionnellement concentrées ont adopté des lois et des règlements plus complexes et plus poussés, ce qui n'est pas surprenant. En effet, il leur a fallu modifier leurs lois de façon à suivre l'évolution de leurs marchés. En somme, certaines sont plus avancées que d'autres en la matière.

Le sénateur Buckwold: Si la Compagnie Montréal Trust du Canada, par exemple, exerçait son activité dans une province donnée, sans la nommer, et éprouvait des difficultés, verriezvous ce genre de décision d'un aussi bon œil?

M. Macpherson: Je crois que tout l'appareil de surveillance en place au pays atteint rapidement un plus haut degré d'har-

of harmonization than existed heretofore. I think there is a strong will in all provinces among the supervisors and the governments to enhance the supervisory structure.

Senator Buckwold: We have seen some tragic and unhappy financial fiascos in several of our provinces. I am thinking of Pioneer Trust in Saskatchewan, the Principal Group in Alberta, and I presume some of the companies in Ontario which encountered problems and which came under provincial jurisdiction. Those companies were not under your general supervision, to my knowledge.

Mr. Macpherson: That is correct.

Senator Buckwold: As I say, I am quite content as far as this particular application is concerned. This does not bother me because there is good supervision.

Let us say there is a fairly major company in a certain province—and, as I said, I am not trying to pick on any jurisdiction—that is operating under a federal charter and finds it might be much easier to operate under a provincial charter, would you be concerned? Let me put it this way; could that happen?

Mr. Macpherson: Again, all jurisdictions that have had to go through some of these difficult situations over the past three or four years have learned some good lessons from them. I think it is true that in all of the provinces that have a significant financial sector efforts are being made to strengthen the legislation and the regulations that go along with it.

As recently as a week ago I participated in a conference of trust company administrators where it was clearly the will and the desire to raise the national level of supervisory practices. However, in response to your question there could be some circumstances in which we would be less comfortable with this sort of a proposition than we are with this one.

Senator Buckwold: We are really not talking about Montreal Trust Company of Canada.

Mr. Macpherson: In principle, indeed there could be circumstances where we could see difficulties with this sort of thing.

Senator Buckwold: Have you, as a federal superintendent, had any trouble with trust companies operating under federal charters?

Mr. Macpherson: Yes, indeed.

Senator Buckwold: Recently?

Mr. Macpherson: There are always companies that are not quite at the standard that we would like to see them at.

Senator Buckwold: Will the new long-awaited Trust Companies Act make your job easier?

Mr. Macpherson: The legislation that was enacted a year ago gave the superintendents office a degree of additional power that we felt we had lacked for a long time. I cannot see that the proposed legislation will significantly enhance the

[Traduction]

monisation que jamais auparavant. Dans toutes les provinces, les autorités de contrôle aussi bien que le secteur public se sont engagés à améliorer l'appareil de surveillance.

Le sénateur Buckwold: Nous avons été témoins de quelques malheureuses faillites d'institutions financières dans quelques provinces qui ont eu des répercussions tragiques. Je pense en particulier à la Pioneer Trust en Saskatchewan, au Principal Group en Alberta et à certaines compagnies ontariennes qui ont eu des difficultés et qui avaient une charte provinciale. Ces compagnies ne relevaient pas de votre compétence, à ma connaissance.

M. MacPherson: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Comme je l'ai dit, je n'ai aucune objection à ce qu'on accède à cette demande en particulier pour la bonne raison que l'appareil de surveillance du Québec est efficace.

Supposons qu'une entreprise relativement importante d'une province donnée—et, comme je l'ai dit, je ne pense à aucune province en particulier—exerce son activité en vertu d'une charte fédérale et qu'elle estime qu'il lui serait plus facile de fonctionner en vertu d'une charte provinciale, cela vous inquiéterait-il? En d'autres mots, cela pourrait-il se produire?

M. Macpherson: Là encore, toutes les provinces qui ont connu des difficultés de ce genre au cours des trois ou quatre dernières années en ont tiré de bonnes leçons. Je crois qu'il est vrai que, dans toutes les provinces qui ont un secteur financier important, des efforts sont faits pour renforcer la législation et la réglementation qui s'y rapporte.

En fait, la semaine dernière, j'ai participé à une conférence d'administrateurs des sociétés de fiducie, lesquels se sont prononcés clairement en faveur d'un accroissement des activités fédérales de surveillance. Toutefois, en réponse à votre question, il pourrait, en effet, y avoir des circonstances dans lesquelles nous serions moins ouverts à ce genre de proposition que nous ne le sommes maintenant.

Le sénateur Buckwold: Ce n'est pas le cas de la Compagnie Montréal Trust du Canada.

M. Macpherson: En principe, il pourrait en effet y avoir des circonstances où nous aurions certaines réserves.

Le sénateur Buckwold: Avez-vous, en votre qualité de surintendant fédéral, eu des difficultés avec des sociétés de fiducie exerçant leur activité en vertu d'une charte fédérale?

M. Macpherson: Certes.

Le sénateur Buckwold: Récemment?

M. Macpherson: Il y a toujours des sociétés qui ne sont pas au niveau d'excellence que nous aimerions les voir atteindre.

Le sénateur Buckwold: La nouvelle loi tant attendue sur les sociétés de fiducie facilitera-t-elle votre tâche?

M. Macpherson: La loi qui est entrée en vigueur il y a un an accordait au Bureau du surintendant des pouvoirs supplémentaires qui, à notre avis, lui faisaient défaut depuis longtemps. Je ne vois pas comment la loi qui est proposée accroîtra d'une

powers that we already have; that was done as the first stage of the legislative overhaul.

Senator Buckwold: But companies that operate under a federal charter are subject to the Trust Companies Act, and new legislation coming through. Would that, then, apply to the provinces, or would they have to adopt trust legislation along similar lines?

Mr. Macpherson: Virtually all provinces have trust companies legislation in place.

Senator Buckwold: Is that in tandem with the federal legislation?

Mr. Macpherson: It is not identical, but again in the provinces where the financial sector is a significant part of the local scene or local economy, as legislation has been developed and strengthened in those jurisdictions there has been a closer coming together of the standards of prudent business practices that would be expected of companies operating under that legislation. They are not in any sense identical at this stage, and it is unlikely that they will ever be.

Mr. Gratton: Mr. Chairman, may I just add that Ontario and Quebec have proclaimed two new trust acts this year, so they have gone ahead of the federal legislation in this case. This year, there are two brand new trust acts that have brought the legislation up to date.

Mr. Macpherson: And the Province of British Columbia is in the process of doing the same thing.

Senator Gigantès: You were asked by Senator Buckwold whether you see this as a trend, and you said, no, you do not see it as a trend. Are greater numbers of companies shifting to provincial charters from federal charters, whether you call this a trend or not?

Mr. Macpherson: In terms of trust companies, senator, this is the first one that I am really aware of. I think it is much too soon to speculate on whether this is a trend.

Senator Gigantés: It is only one.

Mr. Macpherson: That is right. I think when the federal legislation and the provincial legislation are in place and bedded down the companies that are operating under those various laws will be able to assess their positions. Whether or not we then see more movement transjurisdictionally, I think it is too early to tell.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I think it is significant that Mr. Macpherson is here making these recommendations; I just caution the committee that if we have any similar situation in future we should ask for the comments of Mr. Macpherson or his colleagues because it would be most helpful if he were not quite so certain the next time around.

Mr. Macpherson: Mr. Chairman, I would like to say that we are not recommending anything in this regard; we simply have no reason to object to what is being proposed.

Senator Stanbury: That is understood.

[Traduction]

façon marquée les pouvoirs que nous avons déjà. Cela a été fait à la première étape de la refonte législative.

Le sénateur Buckwold: Mais les sociétés qui exercent leurs activités en vertu d'une charte fédérale sont assujetties à la Loi sur les compagnies fiduciaires et elles devront se conformer aussi aux nouvelles dispositions qui seront adoptées. Cette loi et ces dispositions s'appliqueraient-elles alors aux provinces ou leur faudrait-il adopter une législation semblable?

M. Macpherson: La plupart des provinces ont mis en place leurs propres textes de loi sur les sociétés de fiducie.

Le sénateur Buckwold: Identiques à la législation fédérale?

M. Macpherson: Pas identiques, mais là encore, dans les provinces où le secteur financier est une composante importante de l'économie locale, on a vu, au fur et à mesure que la législation a évolué et a été renforcée, une plus grande uniformisation des normes de gestion de sociétés exerçant leur activité en vertu de cette législation que celles auxquelles on pouvait s'attendre. Ces règles ne sont pas identiques à l'heure actuelle et je doute fort qu'elles le soient jamais.

M. Gratton: Monsieur le président, j'aimerais ajouter que l'Ontario et le Québec ont adopté deux nouvelles lois sur les sociétés de fiducie cette année. Ils ont donc devancé le fédéral en cette matière. Cette année, deux nouvelles lois sur les sociétés de fiducie ont mis à jour la législation en la matière.

M. Macpherson: Et la Colombie-Britannique est en train de faire la même chose.

Le sénateur Gigantès: Au sénateur Buckwold qui vous demandait si vous y voyiez une tendance, vous avez répondu que non, il n'y avait pas tendance. Y a-t-il un grand nombre de sociétés qui passent d'une charte fédérale à une charte provinciale, que l'on appelle cela une tendance ou non?

M. Macpherson: En ce qui concerne les sociétés de fiducie, sénateur, c'est le premier cas qui a été porté à ma connaissance. Il est beaucoup trop tôt à mon avis pour parler de tendance

Le sénateur Gigantès: C'est la seule.

M. Macpherson: C'est exact. Je crois que lorsque la législation fédérale et provinciale sera en place et bien rodée, les sociétés qui exercent leur activité en vertu de ces diverses lois seront en mesure de faire le point. À mon sens, il est trop tôt pour dire si d'autres choisiront passer d'une charte fédérale à une charte provinciale.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je crois qu'il est important que M. Macpherson soit ici et qu'il fasse ces recommandations; j'aimerais seulement dire au Comité que, si nous faisons face à une situation semblable à l'avenir, nous devrions demander à M. Macpherson ou à ses collègues de nous dire ce qu'ils en pensent parce que cela pourrait être très utile s'il n'était pas aussi certain la prochaine fois.

M. Macpherson: Monsieur le président, j'aimerais dire que nous ne proposons aucune recommandation en la matière; nous n'avons tout simplement aucune raison de nous opposer à ce qui est proposé.

Le sénateur Stanbury: C'est compris.

The Deputy Chairman: Honourable senators, before we proceed further, perhaps we should hear from our own counsel, Mr. du Plessis. Is this matter in order in your view and would you provide us with your comments?

Mr. Raymond L. du Plessis, Q.C., Law Clerk of the Senate and Parliamentary Counsel: Yes, Mr. Chairman. My role as parliamentary counsel has been to give advice to the petitioner through its counsel regarding the preliminary procedures and requirements relating to the introduction of a private bill in the Senate. In effect, I have acted as a liaison between the petitioner and the Senate. I am satisfied that the facts as set out in the preamble are correct and, furthermore, that the bill is in proper legislative form. I believe that if the bill is enacted by Parliament, it will accomplish the intent of the petitioner as set out in the preamble.

The Deputy Chairman: Are there any questions for Mr. du Plessis? All right. Honourable senators, shall I report Bill S-17 to the Senate without amendment?

Senator Cogger: I move that the chairman be empowered to allow the committee to report the bill without amendment.

The Deputy Chairman: All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Honourable senators, first I should like to thank our witnesses for being here today and thank them for their presentation. They were most helpful.

Tomorrow the Senate will not be sitting. So we shall reconvene at 2 o'clock in this room.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le vice-président: Honorables sénateurs, avant de continuer, peut-être conviendrait-il de demander l'avis de notre propre conseiller, M. du Plessis. Cette question est-elle en règle à votre point de vue? Aimeriez-vous nous communiquer vos observations?

M. Raymond L. du Plessis, c.r., légiste du Sénat et conseiller parlementaire: Oui, monsieur le président. À titre de conseiller parlementaire, j'ai renseigné le pétitionnaire, par l'entremise de son conseiller, en ce qui concerne la procédure préliminaire et les exigences liées au dépôt d'un projet de loi privé devant le Sénat. En effet, j'ai servi d'intermédiaire entre le pétitionnaire et le Sénat. Je crois que les faits énoncés dans le préambule sont corrects et, plus encore, que le projet de loi est approprié pour ce qui est de la forme. Si le projet de loi était adopté par le Parlement, il serait conforme à l'intention du pétitionnaire telle qu'elle est présentée dans le préambule.

Le vice-président: Y a-t-il des questions que vous aimeriez poser à M. du Plessis? Très bien. Honorables sénateurs, dois-je renvoyer le projet de loi S-17 au Sénat sans amendement?

Le sénateur Cogger: Je propose que le président soit habilité à permettre au comité de renvoyer le projet de loi sans amendement.

Le vice-président: Qui est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Honorables sénateurs, d'abord, j'aimerais remercier les témoins d'être venus aujourd'hui et de nous avoir fait leurs exposés. Ils ont été des plus utiles.

Comme le Sénat ne siégera pas demain, nous nous réunirons donc de nouveau dans cette salle à 14 heures.

Le Comité s'ajourne.















If undelivered, return COVER ONLY to: Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES-TÉMOINS

From the Montreal Trust Company of Canada:

Mr. Robert Gratton, President and

Mr. J. Claude Bachand, Vice-president and Secretary.

From the Office of the Superintendent of Financial Institution in Canada:

Mr. Donald Macpherson, Deputy Superintendent.

De la Compagnie Montréal Trust du Canada:

M. Robert Gratton, président, et

M. J.-Claude Bachand, vice-président et secrétaire.

Du Bureau du Surintendant des institutions financière du Canada:

M. Donald Macpherson, Surintendant adjoint.



Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on



Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Wednesday, June 22, 1988 Wednesday, June 29, 1988 Thursday, June 30, 1988

Issue No. 84

Seventh, eighth and ninth proceedings on:

Consideration of Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)

APPEARING:

The Honourable R. Hnatyshyn, P.C., M.P.
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

WITNESSES:

(See back cover)

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Le mercredi 22 juin 1988 Le mercredi 29 juin 1988 Le jeudi 30 juin 1988

Fascicule nº 84

Septième, huitième et neuvième fascicules concernant:

L'étude du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)

COMPARAÎT:

L'honorable R. Hnatyshyn, c.p., député Ministre de la justice et Procureur général du Canada

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chairman: The Honourable Joan Neiman

Deputy Chairman: The Honourable Nathan Nurgitz

and

The Honourable Senators:

Buckwold

Cogger

*MacEachen (or Frith)

Doyle

*Murray (or Doody)

Fairbairn

Gigantès

Hastings

Spivak

Stanbury

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et "

Les honorables sénateurs:

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn Gigantès Hastings Lewis

*MacEachen (ou Frith)

*Murray (ou Doody)

Robertson Spivak Stanbury

*Membres d'office

(Quorum 4)

Le greffier du comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, May 18, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bélisle, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., for the second reading of the Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime).

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 18 mai 1988;

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bélisle, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 22, 1988 (118)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera* at 2:00 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak and Stanbury. (9)

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and William Bartlett, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1988, resumed consideration of Bill C-89, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)".

At 3:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JUNE 29, 1988 (119)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera* at 2:10 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hastings, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak and Stanbury. (10)

Other Senators present: The Honourable Senators Flynn and Hébert. (2)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and William Bartlett, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1988, resumed consideration of Bill C-89, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)".

At 4:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JUNE 30, 1988 (120)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:35 a.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Gigantès, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (6)

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 22 JUIN 1988 (118)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 14 heures, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak et Stanbury. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn. (1)

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et William Bartlett, attachés de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 mai 1988, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-89: «Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)».

À 15 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE MERCREDI 29 JUIN 1988 (119)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 14 h 10, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hastings, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak et Stanbury. (10)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Flynn et Hébert. (2)

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et William Bartlett, attachés de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 mai 1988, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-89: «Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)».

À 16 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE JEUDI 30 JUIN 1988 (120)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Gigantès, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (6) Other Senators present: The Honourable Senators Hébert and MacDonald (Halifax). (2)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and William Bartlett, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: The Honourable R. Hnatyshyn, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses:

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Senior General Counsel;

Ms. Elissa Lieff, Counsel, Criminal and Family Law Policy Directorate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1988, resumed consideration of Bill C-89, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)".

The Minister made a statement and with the witnesses answered questions.

At 10:55 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Hébert et MacDonald (Halifax). (2)

Présents: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et William Bartlett, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparaît: L'honorable R. Hnatyshyn, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Témoins:

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, avocat-général principal;

M^{me} Elissa Lieff, avocat-conseil, Direction générale de la politique de droit pénal et de droit de la famille.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 mai 1988, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-89: «Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)».

Le ministre fait une déclaration et les témoins répondent aux questions.

À 10 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 30, 1988 [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-89, to amend the Criminal Code (victims of crime), met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (Deputy Chairman) in the Chair.

The Deputy Chairman: I call the meeting to order. This morning, honourable senators, we have with us the distinguished Minister of Justice. With him is Mr. Rick Mosley, who has appeared before us many times, and Ms. Lieff, who has been attending our meetings regularly. I understand that it has been conveyed to you, Mr. Minister, that we are near the end of our deliberations and that we had four points that were of concern to us. Since they have been conveyed to you, and so that I am not tested as to whether I can remember all four, perhaps you would like to address us on them.

The Honourable R. Hnatyshyn, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada: Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, officials, and spectators, I appreciate the opportunity of being here and addressing this bill. This legislation is very important legislation for the Parliament of Canada to deal with. It is, in a sense, one of the first important legislative initiatives taken to recognize what I call the forgotten person in our criminal justice system—that is, the victim of crime.

Those of us who have had some experience with the justice system, particularly the criminal justice system, will realize that, very often, people who are the recipients of the offences, or the beneficiaries of wrongful acts, are and have been treated rather impersonally and dispassionately, and that there has been, and rightly so, concentration on the rights of the accused, which is a good thing. However, I think it is time that we should now concentrate on the rights of the victims of crime. Therefore, the initiative that you have before you is certainly a very important step forward in that area and one which has been well received by critics across the country.

By amending the criminal trial and sentencing process to make it more responsive and sensitive to the needs of the victims, we are taking a major step forward in rectifying the indifference suffered by crime victims through their involvement with the criminal justice process.

I am advised by you, Mr. Chairman, that, on hearing submissions from various witnesses regarding the proposals, concerns have been raised by committee members. The concerns which were conveyed to me were with respect to the mandatory ban on publication of the identity of witnesses under the age of 18 years, and of the victims in cases of extortion and loan-sharking under subsection 442(3); the lack of a right to appeal an order of a term of imprisonment on default of payment of restitution under section 655.6; and failure to include a reference to undue hardship on the part of the offender in the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 30 juin 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles chargé d'étudier le projet de loi C-89 modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels) se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour en délibérer.

Le sénateur Nathan Nurgitz (vice-président) occupe le fauteuil

Le vice-président: Je déclare la séance ouverte. Ce matin, honorables sénateurs, nous accueillons le distingué ministre de la Justice. Il est accompagné de M. Rick Mosley, qui déjà comparu devant nous maintes fois, et de M^{me} Lieff, qui assiste régulièrement à nos réunions. Je crois comprendre, monsieur le ministre, que vous savez que nos délibérations tirent à leur fin, mais que quatre points continuent de nous préoccuper. Ils vous ont déjà été communiqués, de sorte que je n'aurai pas à essayer de les énumérer tous. Peut-être aimeriez-vous nous en toucher mot.

L'honorable R. Hnatyshyn, c.p., député, ministre de la Justice et Procureur général du Canada: Je vous remercie, monsieur le président. Honorables sénateurs, ainsi que toutes autres personnes présentes, je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour défendre ce projet de loi. Il s'agit d'un très important texte législatif pour le Parlement du Canada, en un sens, de la première initiative du genre prise pour vraiment donner droit de cité à ce que j'appelle les laissés pour compte de notre système de justice pénale: les victimes d'actes criminels.

Ceux d'entre nous qui ont déjà une certaine expérience du système judiciaire, particulièrement du système de justice pénale, sont conscients que les victimes d'actes illicites ont été et sont encore souvent traitées très froidement et impersonnellement, l'accent étant mis, avec raison, sur les droits de l'accusé. J'estime toutefois que le temps est venu de rendre à la victime ses droits. Le projet de loi que vous avez devant vous, certes une étape cruciale en ce sens, a été très bien reçu partout dans le pays.

En changeant la façon de tenir les procès au criminel et de déterminer la peine de manière à rendre le système plus sensible aux besoins des victimes, nous faisons beaucoup pour mettre fin à l'indifférence qui entoure les victimes d'actes criminels.

Monsieur le président, vous m'avez informé qu'après avoir entendu les témoins, certains points préoccupaient des membres du Comité. Ceux qui m'ont été transmis traitaient de l'interdiction de publier l'identité des témoins de moins de 18 ans et des victimes d'extorsion et de prêts usuraires, aux termes du paragraphe 442(3); de l'absence du droit d'interjeter appel d'un mandat d'incarcération pour défaut de paiement aux termes de l'article 655.6; l'omission du «préjudice injustifié» causé au contrevenant, dans les dispositions relatives au dédommagement, comme le prévoit la disposition relative à la suramende, à l'article 655.9.

restitution provision, similar to that found in the surcharge provision under section 655.9.

One other technical matter was the question of whether the word "dommages" in the French version of section 653 corresponds to the meaning of "pecuniary damages" in the English version.

I will deal with these matters and answer any questions you may have. I will try to clear up any misunderstandings or apprehensions you might have.

Dealing first with the mandatory ban on publication, in 1983 the Federal-Provincial Task Force on Justice for Victims of Crime recommended that the Criminal Code be amended to allow all victims to make application for an order prohibiting publication or broadcast of their identity. The task force recognized the need for the criminal justice system to respond sensitively to victims' concerns by protecting their identities from public disclosure, in order to safeguard their privacy and interests.

Honourable senators will recall passage of Bill C-15 dealing with child sexual abuse, which extended the protection of the existing mandatory ban on the publication of the identity of the complainant in sexual offences to include witnesses under the age of 18 years, upon application by the complainant, such witnesses or the prosecutor. It also expanded the list of sexual offences to include the new offences created by the act, respecting children.

This mandatory ban, which was approved by the Senate and the House of Commons, was with respect to sexual offences under the provisions of that bill. At that time, both houses recognized the need to protect the privacy of the victim and the witnesses in those cases and the importance which society attaches to such privacy interests.

The proposal which has been introduced in Bill C-89 does not extend to include all offences, as recommended by the task force. However, we have extended the ban on publication to include just two additional offences, extortion and loan-sharking. This is because we recognize the importance of an open court system and the public's right to know.

However, clearly, given the nature of extortion offences, the public revelation of the complainant's name is often the essence of the accused's threat or accusation. Publicity is clearly the point. Extortion involves making public information under the threat of some compensation or other benefit. To extend the protection of subsection 442(3) to include victims of extortion threats would reduce the concern of a complainant for possible public embarrassment or further danger of physical harm which might follow from the public trial of such matters. With loan-sharking, the risk of public embarrassment that would be suffered by the person forced by circumstances to seek credit from such sources serves as a shield for those who provide funds at criminal rates of interest and who are often linked to organized crime.

The protection offered by Bill C-89 should encourage victims and witnesses of extortion and loan-sharking to bring this information to the attention of law enforcement agencies and

[Traduction]

Autre point technique, ou se demandait si le mot «dommages», dans la version française de l'article 653, correspondait bien aux «pecuniary damages» de l'anglais.

J'aborderai donc ces points, puis répondrai à vos questions. J'essaierai de vous donner des éclaircissements et de calmer vos appréhensions.

Pour ce qui est de l'interdiction obligatoire de publier, en 1983, le Groupe d'étude fédéral-provincial sur la justice pour les victimes d'actes criminels recommandait que le Code criminel soit modifié de façon à permettre à toutes les victimes de demander une ordonnance interdisant la publication ou la diffusion de leur identité. Le groupe de travail reconnaissait de la sorte la nécessité pour le système de justice pénale de tenir compte des préoccupations des victimes en protégeant leur nom, afin de préserver leur vie privée et leurs intérêts.

Les honorables sénateurs se souviendront de l'adoption du projet de loi C-15 traitant de l'abus sexuel d'enfants, qui élargissait la protection offerte en vertu de l'interdiction de publier l'identité de la partie plaignante dans des procès pour délits sexuels de manière à inclure les témoins de moins de 18 ans, lorsque la partie plaignante, le témoin ou le procureur en fait la demande. Il a aussi élargi la liste des délits sexuels de manière à y inclure de nouvelles offenses établies par la loi concernant les enfants.

Cette interdiction, qui a été approuvée par le Sénat et par la Chambre des communes, avait trait aux délits sexuels prévus dans ce projet de loi. Les deux Chambres reconnaissaient alors la nécessité de protéger la vie privée de la victime et des témoins dans de tels cas et l'importance que la société attache à la vie privée.

L'idée introduite dans le projet de loi C-89 ne s'étend pas à tous les délits, comme l'a recommandé le groupe de travail. Cependant, nous avons élargi le champ d'application de l'interdiction de façon à y inclure deux autres délits seulement, l'extorsion et le prêt usuraire. Nous sommes en effet conscients de l'importance d'avoir un système judiciaire ouvert et du droit qu'a le public de savoir.

De toute évidence, cependant, il serait insensé de révéler publiquement le nom de la victime d'extorsion alors que c'est exactement ce qu'elle craint et ce dont la menace le contrevenant. L'extorsion consiste en effet à taire certaines informations en échange d'argent ou d'autres avantages. Si la protection prévue au paragraphe 442(3) est offerte aux victimes de menaces d'extorsion, celles-ci craindrant moins l'embarras public et les représailles qui résultent parfois d'un procès public. Quant au prêt usuraire, le risque d'embarras public que cherche à éviter la personne forcée par les circonstances à obtenir du crédit de telles sources protège ceux qui prêtent à des taux d'intérêt illégaux et qui sont souvent associés au crime organisé.

La protection offerte par le projet de loi C-89 encouragerait les victimes et les témoins d'extorsion et de prêts usuraires à informer les organismes d'application de la loi et à venir témoi-

to offer their testimony to the courts. I should underline—although I probably do not have to remind honourable senators—that the ban on publication does not prevent the public from attending the trial or the media from publishing and reporting the proceedings, so long as they do not publish information tending to identify the individual. It is fully open; it is not a closed chamber. It is not a closed court. In the circumstances, with respect to each case, it is possible to make full reportage of what has transpired. The identity of the complainant is the only item which is not to be published. I will deal more fully with that because I know there are questions that you want answered; but I thought I would just touch briefly on the point.

The Deputy Chairman: You will appreciate, minister, that there has not been concern raised about the publication ban. The concern raised is only about the non-discretion on the part of the court.

Mr. Hnatyshyn: Well, I can deal with that in part. I think the principle has been extended, as I have indicated, to certain sexual offences. So it is not a novel concept. It is a fundamental question of the identity of the individual, not the reporting of the case or the full and open court process. Because of the nature of the offences, the people who are subject to loansharking and extorsion are not going to be concerned with respect to reporting this kind of activity to the police, because they think that the advocation is there and that the whole thing is going to be made public; but it becomes very difficult to enforce the law if you have a statement there that they are going forward with respect to their identity only. We are not doing anything to curtail the freedom of expression or the freedom of the press. I think that is the policy question that we have to decide.

I should remind honourable senators that the question of mandatory ban on publication of identity is before the courts now. There was a Court of Appeal decision in Ontario, of which you are aware, and the effect of that decision was that the Court read down the mandatory prohibition; that is to say, it interpreted it as not curtailing the discretion of the court. The matter is going to the Supreme Court of Canada, and we will then be able to determine whether or not it will uphold the Ontario Court of Appeal's view of this matter.

As a policy question, I feel very strongly that we need effective laws to ensure that prosecutions take place and that people are not unnecessarily discouraged from reporting this kind of activity to the law enforcement agencies. I think we can satisfy ourselves that this is a small restriction with respect to the reporting of matters.

From the victim's point of view, it is an important question. He needs the assurance that when he comes forward his name will not be published. The courts and the justice system are going to do exactly what had been threatened by the person accused of the offence. It is a matter which is very supportable, and I would urge honourable senators to support this particular provision, knowing that the matter is also under review by the courts.

The second concern referred to the lack of a right to appeal an order of a term of imprisonment in default of payment of [Traduction]

gner en cour. Je devrais souligner—bien que je n'aie probablement pas besoin de le rappeler aux honorables sénateurs—que l'interdiction de publier n'empêche pas le public d'assister au procès ni les médias de faire état des délibérations, du moment qu'ils ne publient pas de renseignements permettant d'identifier la personne. Le processus est donc ouvert; il ne s'agit pas d'un procès à huis clos. Il est possible de faire toute la lumière sur les circonstances de chaque procès. Seule l'identité de la partie plaignante ne peut être révélée. Je reviendrai sur ce point plus tard car je sais que vous aurez des questions à ce sujet, mais en attendant je voulais brièvement le cerner.

Le vice-président: Vous savez, monsieur le ministre, que personne ne se préoccupe de l'interdiction de publier. Il s'agit plutôt du manque de pouvoir discrétionnaire du tribunal.

M. Hnatyshyn: Je peux répondre en partie à cette question. Je crois que le principe a été élargi, comme je l'ai déjà dit, de façon à y inclure certains délits sexuels. L'idée n'est donc pas nouvelle. C'est une question d'identité de la personne, non pas de reportage dans les journaux ni du droit public à l'information. Étant donné la nature des délits, les victimes de prêt usuraire et d'extorsion ne tiennent pas à signaler ce genre d'activité à la police car elles sont convaincues qu'on en référera à un tribunal supérieur et que la cause sera rendue publique, de sorte qu'il devient difficile d'appliquer la loi lorsque la seule preuve est l'identité du témoin. Nous ne faisons rien pour limiter la liberté d'expression ou la liberté de la presse. Je crois que l'idée en jeu est plutôt une question de principe.

Je rappellerais aux honorables sénateurs que cette question est actuellement devant lees tribunaux. La Cour d'appel de l'Ontario a statué comme vous le savez: sa décision atténue l'interdiction, c'est-à-dire qu'elle est interprétée comme ne limitant pas le pouvoir discrétionnaire du juge. La Cour suprême du Canada sera saisie de la question, et nous saurons alors si elle maintient le jugement de la Cour d'appel de l'Ontario.

Par principe, je crois vraiment que nous avons besoin de lois efficaces pour garantir que les poursuites se font et que les gens ne sont pas inutilement découragés de signaler ce genre d'activité aux organismes d'application de la loi. L'interdiction, en fait, est minime puisqu'elle ne touche que la publication des noms

Dans l'optique de la victime, cette question revêt la plus haute importance. La personne doit avoir l'assurance que, lorsqu'elle parle, son nom ne sera pas publié. Les tribunaux et le système judiciaire se trouveraient, sans quoi, à faire exactement ce que l'accusé menaçait de faire. Le point est facilement conciliable, et je prierais instamment les honorables sénateurs d'appuyer cette disposition, surtout que les tribunaux examinent également la question.

La deuxième source de préoccupation concernait l'absence du droit d'en appeler d'un mandat d'incarcération émis pour

restitution under section 655.6 of the bill. Apparently you have had before this committee various defence counsel who are saying that failure to include subsection 655.6(5) in the definition of "sentence" in clause 4 of the bill provided no right of review. The provision of enforcement of a restitution order as outlined in this bill is analogous to enforcement of an order for payment of a fine.

A term of imprisonment in default of payment is normally specified at the time a fine is imposed. The court that imposes the fine may issue a warrant of committal upon default without notice to the defender or right to be heard. So if a fine is imposed against someone by a court, he is usually in default thereof, seven days or whatever. If he does not pay, there is no fooling around; it is the crowbar hotel and no hearing.

The Deputy Chairman: You do not say seven days, Minister. That is the problem.

Mr. Hnatyshyn: It does not say seven days with respect to the provision of the code for enforcement. What I am saying here is that this is analogous to the provision with respect to the default of payment of a fine. I am using that as a principle.

The Deputy Chairman: But it is not analogous, because with the fine, as you have said, it is \$10 or 10 days at the crowbar hotel. We understand that, and if you do not like that, you can appeal. That is the time when you appeal the sentence. That is the argument of the department.

On the otherhand, you say "Pay back the \$10,000 restitution." It sounds like a good idea, and I make one payment. The second payment is either my wife's grocery money or the restitution. I decide to give her the grocery money, because she is more lethal than the hotel. Now a judge says two years at the crowbar hotel. I did not know it was going to be two years, and that is not appealable.

Mr. Hnatyshyn: The point I was going to make with respect to the question of restitution is that in these particular instances, the court has the discretion and considers all of the facts relating to the matter. There is not an absolute, obligatory imposition; but the court will hear all sides of the matter, and, as with the fine remedied by way of appeal, applies its decision with respect to the order itself as opposed to the term of imprisonment. There is an analogy there. It is an administrative provision that applies with respect to fines. But in this particular case, I think there is an appeal with respect to the order; so you have exactly the same protection as you had with the imposition of a fine.

Mr. Mosley also reminded me that we have an additional right that is not available in the case of an imposition of a fine, because if you default on the restitution, before there is any imprisonment, you have the right to notice and a further hearing. So there is a right of review that is not available in the case of an imposition of a fine.

[Traduction]

défaut de paiement en conformité avec une ordonnance de dédommagement, aux termes de l'article 655.6 du projet de loi. Le Comité aurait, semble-t-il, entendu divers avocats de la défense, selon lesquels l'absence de définition de «sentence» au sens du paragraphe 655.6(5) à l'article 4 du projet de loi élimine du coup le droit de révision. La disposition relative à l'exécution d'une ordonnance de dédommagement telle que prévue dans ce projet de loi ressemble beaucoup à celle d'une condamnation à payer une amende.

Une peine d'emprisonnement pour défaut de paiement est habituellement précisée au moment où l'amende est fixée. Le tribunal fixant l'amende peut émettre un mandat d'incarcération pour défaut de paiement sans en donner avis à la défense et sans recours. Ainsi, si une amende est fixée par la Cour, que l'accusé ne la paie pas dans les sept jours ou peu importe, on ne perd pas de temps: c'est immédiatement la prison, sans audience.

Le vice-président: Le projet de loi ne précise pas sept jours, monsieur le ministre. C'est là le problème.

M. Hnatyshyn: La loi ne précise pas sept jours dans le cas d'exécution de l'ordonnance. Le point à retenir, c'est qu'elle ressemble à la disposition traitant du défaut de paiement d'une amende. Je m'en sers comme exemple.

Le vice-président: Ce n'est pas la même chose puisque, dans le cas d'une amende, comme vous l'avez dit vous-même, vous payez 10 \$ ou vous passez dix jours en prison. Ce principe est clair et, si l'on n'y adhère pas, on peut en appeler. C'est alors qu'il faut interjeter appel de la sentence. Voilà l'argument du ministère.

Par contre, prenons l'exemple du dédommagement fixé à 10 \$: l'idée semble bonne, de sorte que le contrevenant fait le premier versement. Arrive le moment du second, où il a le choix entre remettre à son épouse de l'argent pour l'épicerie ou faire le paiement en dédommagement. Il décide de remettre l'argent de l'épicerie à son épouse car celle-ci est beaucoup plus dangereuse que la prison. Voilà que le juge le condamne à deux ans de prison. Il ne savait pas d'avance qu'il écoperait de deux ans, et il ne peut interjeter appel.

M. Hnatyshyn: Le point que j'allais faire valoir concernant la question du dédommagement, c'est que, dans de telles circonstances, le tribunal dispose d'un pouvoir discrétionnaire et tient compte de tous les faits en la matière. L'échéance fixée n'est pas absolue et obligatoire; le tribunal entendra toutes les parties et, comme dans le cas de l'amende revue à la suite d'un appel, applique sa décision concernant l'ordonnance comme telle plutôt que la durée d'emprisonnement. Voilà où est l'analogie. Il s'agit d'une disposition administrative qui s'applique aux amendes. Mais dans le cas particulier qui nous occupe, je crois que le contrevenant peut en appeler de l'ordonnance, de sorte qu'il dispose exactement de la même protection que s'il s'était vu imposer une amende.

M. Mosley me rappelle également que le contrevenant a ici un droit additionnel qu'il n'aurait pas s'il était condamné à payer une amende puisque, s'il saute un paiement, avant d'être incarcéré, il aura le droit de recevoir avis et d'obtenir une autre audience. Ainsi, il existe un droit de révision qui n'est pas prévu dans le cas d'une amende.

The Deputy Chairman: I should let you finish your presentation, Minister, but I think that the members of the committee were worried that from time to time there are outrageous sentences on which there is a question of an appeal, and that gets straightened out. I think our system recognizes that one error can happen, but two do not, and I accept that.

On this question, one can think of many circumstances. If there is a \$10,000 restitution order and you get down to the last \$500 and there is default, the the judge becomes upset with the person and puts him in jail for two years. It is non-fixable, if you know what I mean. It does not have that corrective measure to it, and that is the concern. We fully understand the \$10 or 10 days because, if you did not like it, you had your appeal.

Mr. Hnatyshyn: You are suggesting that the original fine of restitution is not appropriate.

The Deputy Chairman: I think it is.

Mr. Hnatyshyn: Just a moment. Assuming that is the case, there is always the right of appeal with respect to the order that was granted. What we are talking about now is the question of default of the order of restitution.

In your case, if the accused pays the \$500 and the fellow is out of jail, assuming the worst case scenario. Once he pays the restitution, he has an additional protection not afforded the people who do not pay fines. First, they have to be given notice if there is an application with respect to imprisonment in the case of restitution, and they have the right to a further hearing with respect to the circumstances. If a person defaults on the payment of his fine, he does not have any of those rights. he will go to jail, period.

The Deputy Chairman: At the time a person is fined, however, and receives his alternative jail sentence, he can take the position that the restitution order is excessive and appeal it.

Mr. Hnatyshyn: It is the same in this case.

The Deputy Chairman: In this case, however, the accused does not know the term of imprisonment.

Mr. Hnatyshyn: I see your point; but if he feels that the restitution order is inappropriate, he can appeal it.

The Deputy Chairman: Yes, I understand that. One would almost be satisfied if there were given, with the order of restitution, an alternative jail term. On paper that seems more fair, because he could then assess whether the penalty was appropriate.

Mr. Hnatyshyn: Restitution may involve payment over a period of time and it would be impossible in all cases to do what you suggest. That is why we have made provision in the bill for notice and a hearing before the order of imprisonment in default may be imposed. A proper order with respect to imprisonment must be the subject of a subsequent hearing,

[Traduction]

Le vice-président: Je devrais vous laisser terminer votre déclaration, monsieur le ministre, mais je crois que les membres du comité s'inquiètent de ce que des sentences excessives sont à l'occasion prononcées. Un droit d'appel est prévu, à la suite duquel les choses sont redressées. Je crois que notre système reconnaît qu'une erreur peut se produire, non pas deux, et j'en conviens.

Sur ce point particulier, vous pouvez songer à de nombreuses circonstances. Si l'ordonnance de dédommagement s'élève à 10 000 \$ et qu'au dernier paiement de 500 \$, vous faites défaut, alors le juge, mal disposé, vous condamne à deux ans d'emprisonnement. Il est impossible de réparer les pots cassés, si vous voyez ce que je veux dire. La mesure corrective n'y est pas, et c'est ce qui nous inquiète. Nous comprenons très bien le principe des 10 \$ ou dix jours de prison, ce qui revient à un appel.

M. Hnatyshyn: Vous laissez entendre que l'amende originelle à verser en dédommagement ne convient pas.

Le vice-président: Je crois au contraire qu'elle convient.

M. Hnatyshyn: Un moment, je vous prie. En présumant que c'est le cas, on peut toujours en appeler de l'ordonnance. Ce dont nous parlons ici, c'est de celui qui n'effectue pas le versement ordonné.

Dans votre exemple, au pire, l'accusé paie les 500 \$ et sort de prison. Une fois qu'il a terminé le dédommagement, il bénéficie d'une protection supplémentaire à laquelle n'ont pas droit ceux qui ne paient pas les amendes. Tout d'abord, il faut l'aviser qu'une requête d'incarcération a été présentée et il a droit de faire valoir les circonstances particulières de son cas. Si une personne ne paie pas l'amende, elle ne dispose pas de ces droits. Elle va directement en prison.

Le vice-président: Au moment où une personne est condamnée à payer une amende, cependant, on lui fixe la durée d'emprisonnement à laquelle elle s'expose si elle ne paie pas, de sorte qu'elle est à même de juger de l'ordonnance de dédommagement et d'en appeler.

M. Hnatyshyn: C'est la même chose ici.

Le vice-président: Ici, par contre, l'accusé ne connaît pas la durée d'emprisonnement.

M. Hnatyshyn: Je saisis votre point, mais s'il estime que l'ordonnance de dédommagement est trop élevée, il peut en appeler.

Le vice-président: Oui, je comprends bien. On pourrait s'estimer satisfait de cette réponse si, de concert avec l'ordonnance de dédommagement, il connaissait la durée de l'emprisonnement. Sur papier, cela semble plus juste, parce qu'il pourrait alors évaluer la gravité de sa condamnation.

M. Hnatyshyn: Le dédommagement peut s'étaler sur une longue période de sorte qu'il serait impossible de toujours agir comme vous le suggérez. C'est pourquoi nous avons prévu dans le projet de loi l'envoi d'un avis et la tenue d'une audience avant que soit rendu un mandat d'incarcération. Ce mandat peut alors faire l'objet d'une audience ultérieure, car toutes les

because all circumstances would then have to be weighed in order to make an appropriate decision.

The Deputy Chairman: I should not have interupted you, Mr. Hnatyshyn. Please finish your formal presentation.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Mosley would like to put forward a caveat with respect to the rights of an accused vis-à-vis an appeal of the alternative to a fine. I believe he has some reservations in that regard.

Mr. Richard G. Mosley, Senior General Counsel, Criminal and Family Law, Department of Justice: Mr. Chairman, I am not at all sure that there is authority to appeal that part of a sentence which is the term of imprisonment in default of payment of a fine. The fine is the sentence. Of course, an accused can appeal that sentence at the time it is imposed. However, if, at the time the sentence is imposed, the court also makes provision for X number of days or months in jail in default of payment, I am not sure whether that part of the sentence is subject to appeal. Perhaps this is something we should look into further.

The Deputy Chairman: Just so that I understand you, Mr. Mosley, let me put before you an oversimplification. Let us suppose that the sentence is a fine of \$10 or 10 days in jail. You are saying that the \$10 sentence can be appealed, but you are not certain whether the default provision can be appealed.

Mr. Mosley: That is correct. The authorities to which we have referred consider imprisonment in default exclusively as a matter of the administration of the sentence, and it is not subject to appeal. My question is whether, on an appeal of a fine that has been imposed, the Court of Appeal has jurisdiction to deal with an appeal of the period in default. As I have said, that is a point we would like to research a little further.

The Deputy Chairman: Please proceed, Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: As I have pointed out, the remedy by way of appeal lies against the imposition of the restitution order rather than against its enforcement. As restitution orders made under sections 653 or 654 of the bill are included in the definition of "sentence" proposed in clause 4 of the bill, they are subject to appeal. If the restitution order is appealed, the execution of the order may be suspended pending the determination of the appeal, as is provided in the amendment to section 610 proposed in clause 5 of the bill.

In summary, then, with respect to the restitution provisions, there are, indeed, more rights afforded the accused with respect to the imposition of a restitution order than there are with respect to the imposition of a fine with an alternative term of imprisonment for default.

It would appear that the third concern of the committee relates to the failure to include a reference to "undue hardship" on the part of the offender in the restitution provisions. This reference can be found in subsection 655.9(2) of the bill as it relates to the imposition of the victim fine surcharge.

[Traduction]

circonstances devraient alors être pesées afin de prendre la bonne décision.

Le vice-président: Je n'aurais pas dû vous interrompre, monsieur Hnatyshyn. Veuillez continuer votre déclaration.

M. Hnatyshyn: M. Mosley aimerait faire une mise en garde concernant le droit d'appel de l'accusé relativement à la durée de l'emprisonnement. Je crois qu'il a certaines réserves à cet égard.

M. Richard G. Mosley, avocat-général principal, Droit pénal et Droit de la famille, ministère de la Justice: Monsieur le président, je ne suis pas si certain qu'il existe un droit d'en appeler de la durée d'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende. L'amende est la sentence. Bien sûr, l'accusé peut en appeler de la sentence au moment de son imposition. Cependant, si, à ce moment, le tribunal prévoit également un certain nombre de jours ou de mois d'emprisonnement pour défaut de paiement, je ne suis pas sûr qu'on puisse demander une révision de cette partie de la sentence. Peut-être devrionsnous approfondir cette question.

Le vice-président: Afin de bien nous comprendre, monsieur Mosley, laissez-moi simplifier. Supposons que la peine soit fixée à 10 \$ d'amende ou dix jours d'emprisonnement. Vous dites qu'il y a moyen d'en appeler de l'amende de 10 \$, mais vous n'êtes pas certain qu'il en aille de même pour la durée de l'emprisonnement.

M. Mosley: C'est exact. Les lois habilitantes auxquelles nous nous référons voient l'emprisonnement pour défaut de paiement exclusivement comme une question d'application de la sentence, de sorte qu'il n'est pas sujet à appel. Je me demande si, en appel d'une amende fixée, la Cour d'appel a droit de regard sur les périodes d'emprisonnement fixées pour défaut de paiement. Comme je l'ai dit, j'aimerais creuser cette question davantage.

Le vice-président: Allez-y, je vous prie, monsieur Hnatys-hyn.

M. Hnatyshyn: Comme je l'ai déjà souligné, il est possible de faire appel de l'imposition d'une ordonnance de dédommagement, mais non de son exécution. Les ordonnances de dédommagement prévues aux articles 653 et 654 du projet de loi peuvent faire l'objet d'un appel étant donné qu'elles sont couvertes par la définition de «peine» proposée à l'article 4. En cas d'appel, l'exécution de l'ordonnance est suspendue jusqu'à ce qu'une décision soit rendue comme le propose l'amendement à l'article 610 figurant à l'article 5 du projet de loi.

Bref, il est vrai que l'accusé jouit de plus de droits en ce qui touche l'imposition d'une ordonnance de dédommagement qu'en ce qui touche l'imposition d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement en cas de non-paiement.

Le Comité semble se préoccuper aussi du fait que les articles sur les ordonnances de dédommagement ne prévoient pas d'exception dans les cas où leur imposition causerait un «préjudice injustifié» au contrevenant. Or, il en est question au paragraphe 655.9(2) au sujet de l'imposition des suramendes compensatoires.

I would like to outline for senators the significant differences between the surcharge and the restitution provisions in Bill C-89. Subsection 655.9(1) of the bill provides that imposition of the surcharge is mandatory; the only exception lies in subsection (2), where the offender can establish to the satisfaction of the court that undue hardship would result to him or to his dependents from the making of the order.

The court is not required to order restitution; the requirement in section 653 is that the court consider making an order for restitution where, in the words of the bill, "it is applicable and appropriate in the circumstances". In considering whether to order restitution, the court must conduct an inquiry concerning the present or future ability of the offender to pay the amount and, in so doing, must consider the employment, earning ability and financial resources of the offender at the present or in the future and any other circumstances that may affect the ability of the offender to make restitution. Therefore, I submit to senators that the matter of "hardship" would be directly addressed by the court in the course of such an inquiry.

I have a few words to say about the meaning of "dommages". The committee has questioned whether the term "dommages" in the French version of section 653 corresponds to the meaning of "pecuniary damages" in the English version. This question has been carefully considered by my officials and I am advised that the sense of the term is the same in each language. This is particularly evident when read in the context of the entire paragraph in which it is found. Although the word "pécuniaires" is not found in the French version, the sense of the words "verser" and "montant" imply this notion.

In conclusion, honourable senators, the proposals outlined in Bill C-89 represent the commitment of the government to respond sensitively to the circumstances of victims of crime. The support for and passage of this bill in the House of Commons indicates the collective will of members of Parliament to recognize the needs of crime victims and to ensure their fair treatment throughout the criminal justice process. I know that the members of this committee also recognize the need to address the concerns of victims in a fair and sensitive manner. I therefore urge them to support this bill and to allow for its timely passage so that we can proclaim it into law at an early date.

That is my formal presention, and if there are questions, I will be glad to try to answer them. On the point raised by the Chairman with respect to an appeal against a warrant of commital for default in the payment of a fine, after running through the relevant Criminal Code sections on appeals—subsections 613(3)and (4), 614(1) and (2) and 605(1)—Clayton Ruby concludes that an appeal will lie whenever a court exercises a discretionary power consequent upon a conviction; that is, a "sentence"—the terms of imprisonment being administrated mechanisms to insist the enforcement and collection of fines. The authorities I have are R. v. Chong Chow (1925), 38 B.R. 440 (Que. C.A.); R. v. Tomlinson (1971), 2 C.C.C. (2d) 97 (B.C.S.C.).

[Traduction]

J'aimerais attirer l'attention des sénateurs sur les différences importantes entre la suramende compensatoire et l'ordonnance de dédommagement dont il est question dans le projet de loi C-89. En vertu du paragraphe 655.9(1), l'imposition d'une suramende est obligatoire. Une seule exception est prévue au paragraphe (2) lorsque le contrevenant peut démontrer au tribunal qu'une telle ordonnance lui causerait—ou causerait aux personnes à sa charge—un préjudice injustifié.

Le tribunal n'est pas tenu de rendre une ordonnance de dédommagement. Tout ce que l'article 653 exige, c'est que le tribunal rende une telle ordonnance lorsque, et je cite le projet de loi, «les circonstances s'y prêtent». Avant de décider d'imposer une ordonnance de dédommagement, le tribunal doit faire enquête pour établir la capacité actuelle et future du contrevenant à rembourser le montant prévu et doit, pour ce faire, tenir compte de l'emploi qu'occupe le contrevenant, du revenu qu'il gagne et de ses ressources financières actuelles et futures ainsi que de toute autre circonstance pouvant influer sur sa capacité à respecter cette ordonnance. Je peux donc assurer les sénateurs que le tribunal tiendrait compte de la possibilité d'un «préjudice injustifié».

J'aimerais maintenant dire quelques mots au sujet de la signification du terme «dommages». Le Comité s'est demandé si le terme «dommages» figurant dans la version française de l'article 653 correspondait bien à la signification de l'expression «pecuniary damages» qui se retrouve dans la version anglaise. Après avoir étudié soigneusement la question, mes fonctionnaires ont conclu que ces termes avaient la même signification dans les deux langues. Le contexte est tout à fait clair à cet égard. Même si le mot «pécuniaires» ne figure pas dans la version française, les mots «verser» et «montant» laissent entendre qu'il s'agit d'argent.

En conclusion, honorables sénateurs, le gouvernement cherche, par le projet de loi C-89, à prendre des mesures concrètes pour venir en aide aux victimes de crimes. L'appui manifesté pour ce projet de loi et son adoption à la Chambre des communes témoignent de la volonté collective des députés de tenir compte des besoins des victimes de crimes et de leur assurer un traitement équitable tout au long du processus de justice pénale. Je sais que les membres du Comité souhaitent également qu'on s'occupe avec compassion et équité du sort des victimes. Je les presse donc d'appuyer ce projet de loi et de l'adopter rapidement pour qu'il puisse être mis en œuvre le plus vite possible.

Cela termine mon exposé et je suis maintenant prêt à répondre à vos questions. En ce qui touche la question posée par le Comité au sujet de l'appel dont peut faire l'objet une ordonnance rendue à l'égard du non-paiement d'une amende, Clayton Ruby conclut, après avoir étudié les articles du Code criminel portant sur les appels, soit les paragraphes 613(3) et (4), 614(1) et (2) et 605(1), que le contrevenant peut interjeter appel chaque fois que le tribunal exerce un pouvoir discrétionnaire découlant de l'imposition d'une peine. Par conséquent, les conditions de l'emprisonnement sont des mécanismes administratifs permettant de mettre en œuvre et de percevoir les amendes. Voici mes références: R. c. Chong Chow (1925), 38 B.R. 440 (C.A. du Québec); R. c. Tomlinson (1971), 2 C.C.C. (2° ed.) 97 (C.S.C.B.).

The Deputy Chairman: These are authorities for what?

Mr. Hnatyshyn: For the terms of imprisonment being administered mechanisms, the proposition being that only an appeal will lie with respect to the sentence.

Here is a quote from Ruby Clayton:

... no provision is made for appeal from an order of imprisonment in default of payment of a fine.

There are also the English cases of *Harman* (1959), 43 Criminal Appeal Report 161 and *Thayne* (1969), 53 Criminal Appeal Report 582.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I would like to thank the minister for coming. All of us on the committee would like to congratulate him on this piece of legislation, because we agree that it is pioneering legislation and legislation that we badly need. However, that does not prevent us from having some concerns, as you know.

While we appreciate that we are into a difficult part of the legisalative calendar and we do not want to cause any more delays than necessary, we are anxious to be sure that the legislation is fair and just,—as I know you are. Perhaps we can persuade you that there are some legitimate concerns of ours that may be corrected in some way.

Because of the dialogue between the chairman and Mr. Hnatyshyn, perhaps, Mr. Minister, I should make a statement rather than ask a question, in order to draw together what has already been said and to indicate where I believe there are weaknesses in the position you have taken.

Let me deal first with the extension of the mandatory ban to extortion and loan-sharking. We have seen the first report that you mention on page one of your letter, the report of the Federal-Provincial Task Force on Justice for Victims of Crime. Perhaps you are aware of the fact that that recommendation was not for a mandatory ban; it was for a discretionary ban on all offences. We are not arguing that question. It is the question of the mandatory nature of the ban.

When we talk about Bill C-15, we are not arguing that question either, because that deals with sexual offences and we have not raised any concern or objection to the mandatory ban for young witnesses so far as sexual offences are concerned.

We have raised the question of whether or not it should be a discretionary ban with regard to the extension of the ban—that is, to the extortion and loan-sharking elements. We have had very strong advice that the extension of the mandatory ban into those areas is not in the interests of society.

Mr. Hnatyshyn: May I ask from whom?

Senator Stanbury: From the witnesses who have appeared before the committee.

Mr. Hnatyshyn: These are primarily defence counsel or persons representing defendants.

[Traduction]

Le vice-président: À quoi se rapportent ces références?

M. Hnatyshyn: Aux conditions d'emprisonnement comme mécanismes administratifs. Seule la peine peut faire l'objet d'un appel.

Voici une citation de Ruby Clayton:

Il n'est pas possible de faire appel d'une ordonnance d'emprisonnement rendue pour non-paiement d'une amende.

Il y a aussi les affaires suivantes qui sont allées devant des tribunaux anglais: Hartman (1959), 43 Criminal Appeal Report 161 et Thayne (1969), 53 Criminal Appeal Report 582.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je tiens à remercier le ministre d'être venu aujourd'hui. Tous les membres du Comité souhaitent vous féliciter pour ce projet de loi innovateur dont nous avions grandement besoin. Ceci étant dit, nous avons tout de même quelques réserves à son sujet.

Nous savons que nous arrivons à la fin de la session et nous ne voulons pas retarder l'adoption de ce projet de loi plus long-temps que nécessaire. Nous voulons toutefois nous assurer qu'il soit juste et équitable. Je sais bien que c'est aussi votre objectif. Peut-être pourrons-nous vous persuader d'apporter certaines des corrections que nous jugeons nécessaires.

Étant donné l'échange de vues qui a eu lieu entre le président et M. Hnatyshyn, peut-être monsieur le ministre, devraisje faire un exposé au lieu de poser une question afin de résumer ce qui a été dit et exposer quelles sont, à mon avis, les lacunes du projet de loi.

Permettez-moi d'abord de vous dire quelle est notre position au sujet de l'interdiction de divulguer le nom des témoins dans les procès pour extorsion et prêts usuraires. Nous avons lu le premier rapport que vous mentionnez dans votre lettre, celui du Groupe d'étude fédéral-provincial sur la justice pour les victimes d'actes criminels. Vous savez sans doute que ce Groupe d'étude n'a pas recommandé d'interdire obligatoirement la publication de leur nom, mais a laissé le choix à cet égard au tribunal. Nous ne contestons pas cette décision. Nous nous opposons à l'obligation qui est faite au tribunal d'interdire la publication des noms.

Nous ne nous opposons pas à ce qu'on taise les noms des témoins dans le cas du projet de loi C-15 qui porte sur les délits sexuels et nous ne nous opposons pas non plus à ce qu'on taise obligatoirement le nom de jeunes victimes dans les cas de délits sexuels.

Nous nous demandons cependant si la non-publication des noms ne devrait pas être facultative dans les poursuites pour extorsion et pour prêts usuraires. On a insisté auprès de nous sur le fait que cette non-divulgation obligatoire n'est pas dans l'intérêt de la société.

M. Hnatyshyn: Puis-je vous demander qui?

Le sénateur Stanbury: Les témoins qui ont comparu devant nous.

M. Hnatyshyn: Il devait s'agir surtout d'avocats de la défense ou de personnes représentant les accusés.

Senator Stanbury: As others question you, I think you will find that it is a fairly broadly held feeling among the members of the committee who have studied the matter.

It is true that the criminal law section of the Uniform Law Conference of Canada in 1985 did come forward with resolutions on those subjects, but the votes on those resolutions were not all that convincing. The resolution on extortion had a fairly heavy majority in favour, but the resolution on loan-sharking was not convincing. I believe I do have the figures here.

In any event, the question concerns the importance of the ban. You have expressed it very well. There is the concern that it will help in the administration of justice if people feel that their reputations are being protected and they can come forward without fear of further pressure or personal injury.

Our advice is that almost all extortion is based purely on physical threats. In other words, if you do not pay me I will bomb your store, or something of that nature. Of course, the moment the trial begins, the person who is accused immediately knows who is the witness against him, and he is the one who is concerned about the identity of the individual. The defence lawyers say that, in each of their practices, they have had only one case in which they felt there was any concern from that standpoint, so far as extortion was concerned.

As for loan-sharking, there is the question of the embarrassment of a willing victim, someone who has made the approach and has borrowed the money. Frequently those people are on the shadier side of society in any event, and it would not be a bad thing for the public to know who they are and be able to judge the sense of the case.

I am giving you those examples because they are the kinds of argument that are not applicable to the sexual offences and the well-established principle and law that simple embarrassment of the person—a witness or a victim—is not an adequate reason to put into the balance between the public need to know and the need for privacy of the individual.

I feel quite strongly that the extension of the mandatory ban to extortion and loan-sharking is quite unnecessary. Unless it is necessary, it should not be done because of the principles of the public interest.

Perhaps I should stop there and ask if you have any comment.

Mr. Hnatyshyn: We come from different points of view. You are trying to persuade me and I am trying to persuade you. I do not know if ever the twain will meet.

Let me give it another shot. This is not a gigantic intrusion into the freedom of the press or a curtailment of the rights of the public to know. The public will know everything with respect to proceedings except, in the case of this provision, the identity of the victim. Even the least of us is entitled to the fundamental principles of justice. However, whether or not the persons who frequent loan sharks are on the shadey side of society is a judgment call. Society deals a terrible blow to people sometimes.

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: Vous verrez par les questions qui vous seront posées que c'est un sentiment que partagent un assez grand nombre de membres du Comité qui ont étudié la question.

Il est vrai que la section sur le droit criminel de la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada a, en 1985, adopté des résolutions sur ces sujets, mais les votes dont ont fait l'objet ces résolutions n'étaient pas très convaincants. La résolution portant sur l'extorsion avait une majorité imposante, mais la résolution sur les prêts usuraires est tout juste passée. Je crois que j'ai les chiffres à ce sujet.

Quoi qu'il en soit, la question est de savoir pourquoi il faut interdire la publication des noms. Vous l'avez très bien expliqué. On pense qu'on facilitera l'administration de la justice si on peut assurer les témoins que leur réputation sera protégée et qu'ils peuvent témoigner sans crainte de représailles.

On nous a fait valoir que l'extorsion s'exerce toujours sous la menace. On menace ainsi quelqu'un de mettre une bombe dans son magasin s'il ne paie pas ce qu'on lui demande. Dès que commence le procès, l'accusé connaît naturellement immédiatement l'identité du témoin et c'est lui que l'identité de cette personne intéresse. Les avocats de la défense que nous avons interrogés nous ont dit qu'ils n'avaient craint pour l'un de leurs témoins que dans un seul cas d'extorsion.

Quant aux prêts usuraires, il y a la gêne que ressentent les victimes qui se sont présentées aux usuriers pour emprunter de l'argent. Fréquemment, ces personnes ne sont pas les plus respectables de la société et il serait sans doute bon que le public les connaisse et puisse se faire une idée de lui-même de la situation.

Je vous donne ces exemples parce que ces arguments ne valent pas dans le cas des délits sexuels et le simple fait de vouloir éviter de gêner le témoin n'est pas une raison suffisante pour protéger la vie privée de la personne au détriment du droit du public d'être informé.

Je suis convaincu qu'il n'est pas nécessaire d'interdire obligatoirement la publication du nom des témoins dans les cas d'extorsion et de prêts usuraires. À moins de stricte nécessité, la divulgation des noms devrait être permise dans l'intérêt du public.

Je m'arrêterai ici. Avez-vous des observations à faire?

M. Hnatyshyn: Nous ne partageons pas le même point de vue. J'essaie de vous convaincre d'adopter le mien et vous essayez tout autant de me faire adopter le vôtre. Je me demande si nous arriverons jamais à un compromis.

J'essaierai encore une fois de vous convaincre. Nous ne voulons pas brimer la liberté de la presse ni restreindre le droit du public d'être informé. Ce dernier connaîtra tout ce qu'il y a à connaître d'un procès sauf, dans les cas qui nous intéressent, l'identité de la victime. Nous avons tous, sans exception, le droit de jouir des principes fondamentaux de la justice. Ce n'est pas à nous toutefois de juger ceux qui ont recours à des prêteurs usuraires. La société est parfois terriblement injuste.

Senator Stanbury: That is not what I am asking for.

Mr. Hnatyshyn: This is not your position, I know; this is the position that was put to you by defence counsel; but I think it is a bad submission.

Senator Stanbury: That is why we say there should be discretion, because the circumstances are so different.

Mr. Hnatyshyn: I think we all agree that loan sharking and extortion cases are such that it is tough to get prosecution of them because of intimidation. The publicity that attends these matters—whether you want to term it embarrassment or whatever—is most certainly a discouragement to people to proceed to cooperate with law enforcement figures to ensure that those who, if found guilty and convicted, are leeches on society, and who should be prosecuted with the full force of the law, are dealt with. They are discouraged, for whatever reason, from dealing with those people. People who operate in these two specific and modest additions to the list of suggested bans on the publication of identity—not publication of proceedings or anything else—have to judge whether it is a reasonable application of the prohibition on the publication of identity.

If we believe that we want to have a system that is fair, and one in which victims' rights are somewhat protected in the law from time to time—not in a dramatic way, but in a modest way with respect to a couple of offences in which the question of publicity of the identity is counterproductive to the enforcement of law—then that is the rationale that the government, and certainly all parties in the legislative committee in the House of Commons, accepted. In the House there was support for this proposition, even though representations were made by defence counsel and representatives on behalf of the media, who felt that this was not a proper item.

All I can do is hope that you will not see this as a draconian intrusion into the right to know. I do not believe that it can in any way be described in that manner. I would simply ask you to put it in your own terms as to whether or not the price is worth it. Looking at it in that way, I hope that it is a fair and reasonable proposition.

If I were involved in trying to report this thing, it is a discretionary matter and the luck of the draw. Once I have reported it to the police, then it is out of my control. The prosecution—the Attorney General or his agent, the Crown prosecutor—will call me as a witness. It is just getting over that initial step. If a person knows that at least his identity, in these two modest incidents, will be protected that will help the administration of justice and will not more seriously impact negatively on the right of the public to know what is happening in society. At the same time, it does not prevent anyone from going in and seeing that Ray Hnatyshyn is the complainant. There is no prohibition against people talking in the community either.

I understand your point, but where I differ is that I do not know whether or not I would agree with you that somehow this is such a sacrosanct principle with respect to the right of the public to know the identity of the complainant in every instance. Some people might say—not me—that in some cases privacy is not a bad thing with respect to identity, so long as you can be satisfied that fundamental rules and standards of

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: Ce n'est pas ce que je voulais savoir.

M. Hnatyshyn: Je sais que vous n'êtes pas de cet avis; c'est l'avocat de la défense qui vous a donné ce point de vue; il s'agit d'une allégation discutable.

Le sénateur Stanbury: C'est la raison pour laquelle nous disons qu'il faudrait user de discrétion, vu que le choses peuvent énormément varier d'un cas à l'autre.

M. Hnatyshyn: Nous convenons tous qu'il est très difficile de juger des affaires de prêts usuraires et d'extorsion à cause du facteur d'intimidation en jeu. Il ne fait aucun doute que la publicité que suscitent ces affaires et qui provoque l'opprobe ou autres choses, décourage les gens de collaborer avec les responsables de l'application de la loi pour que les contrevenants, s'ils sont reconnus coupables, soient poursuivis selon la loi. Les victimes, pour une raison ou une autre, ne veulent rien avoir à faire avec les responsables de l'application de la loi. En ce qui concerne ces deux ordonnances supplémentaires proposées à l'égard de la non publication de i'identité—et non la publication du procès, etc.—les juges doivent décider s'il convient raisonnablement d'interdire la publication de l'identité.

Nous voulons tous un système qui soit juste et qui permette de protéger en quelque sorte les droits des victimes—non de façon spectaculaire, mais de façon discrète pour ce qui est de quelques infractions où la question de la publication ferait obstacle à la mise en application de la loi—c'est le raisonnement que le gouvernement, et sans aucun doute tous les partis du Comité législatif de la Chambre des communes, ont suivi. La Chambre s'est prononcée en faveur de cette proposition même si la défense, le tribunal et les représentants des médias ont indiqué qu'il ne s'agissait pas d'une question dont il convenait de débattre.

Il ne me reste qu'à espérer que vous ne considérerez pas qu'il s'agit là d'un empiètement draconien sur le droit de savoir. Je ne pense pas que l'on puisse le décrire de cette façon-là. Je vous demanderais simplement de me dire si le jeu en vaut la chandelle. J'espère qu'il s'agit là d'une proposition juste et raisonnable.

Il faudrait que je décide moi-même de parler d'une affaire. Une fois cela fait, je dois laisser les choses suivre leur cours. La partie publique—le procureur général ou son représentant—le procureur de la Couronne—me convoquera comme témoin. Il faut surmonter cette étape initiale. Sachant que son nom, dans le cas de ces deux incidents modestes, ne sera pas dévoilé, quiconque pourra faire en sorte que justice soit rendue sans que le droit du pbulic de savoir ce qui se passe au sein de la société ne soit amoindri. En même temps, rien n'empêche qui que ce soit de savoir que Ray Hnatyshyn est le plaignant. Rien n'empêche les gens de se parler entre eux.

Je comprends votre point de vue mais je ne pense pas pouvoir dire, comme vous qu'il s'agit en quelque sorte d'un principe sacro-saint voulant que le public ait toujours le droit de connaître le nom du plaignant. Certains diraient—pas moique dans certains cas, il n'est pas mauvais de ne pas dévoiler l'identité, dans la mesure où l'on est sûr que les règles et les normes fondamentales de la justice sont respectées. Rien dans

justice are being observed. There is nothing in the Constitution that says we should be able to publish the identity of people in all circumstances. There are fair and reasonable rights that society would defend with great vigor, such as the rights of the people to know what is happening. I am on the side of those who want to protect it, but I do not think that this is a serious intrusion.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I would like to ask other questions, but there may be others who wish to ask questions.

The Deputy Chairman: I do.

Senator Stanbury: Perhaps we should deal with this issue first.

Senator Doyle: Good morning, Mr. Minister. It is good to see you here at this early hour of the day.

I will risk labouring the principal point which Senator Stanbury introduced. I will take it from the comment you made a moment ago when you were talking about putting this thing together. It concerns the question of publication. You said that it is a question we will all have to judge in our own minds. That precisely is what we want. We want the judges to be able to judge in their own minds whether the circumstances in any given case should merit the withholding of the names of the witnesses. "Witnesses" is a nice word, but in criminal actions the witnesses are the accusers or the people who support the accusers. We are not talking about someone who comes in as a defence witness and says, "I knew him at school, and he was a good boy." If we have the right to know who is accused, we should have a right to know who is doing the accusing.

You drew attention to the fact that we had accepted the principle of this when we dealt with Bill C-15. When we were dealing with Bill C-15 we dealt with a practice that has been with us for many years, and was simply being refined in that bill, as to the nature of sexual offences being quite different from almost anything else the court holds, and, quite understandably, traumatic for all of the parties involved. In fact, we seriously discussed here, and came close to recommending to you, sir, that the names of the accused not be given publicly until such time as the case has been resolved. We did not go that far, but we considered it—which shows that we have open minds on the question of limiting what might or might not be published. We are not saying that everything is sacrosanct as far as freedom of the press is concerned. However, in dealing with sexual offences, I hope that what we did on this committee, and what you did in your bill, will not be understood by anyone as being acceptance of the principle that says, "Having gone this far you can go that far, that far and that far." Until today we are hearing that there should be a mandatory ban on publishing the names of people in loan-sharking and extortion cases; tomorrow it may be on conspiracies, or dealing with combines, or anywhere where you can say, "Well, it will be easy for the police to get this witness to say thus and so, if he does not have to count on the impact that it may have on him as a witness." That is an understandable consideration. However, when you are dealing with these matters in the courts, in our eyes you are dealing also with the rights of the accused; and if the names of the witnesses are recognizable, someone

[Traduction]

la Constitution ne dit que nous devrions pouvoir publier l'identité des gens dans tous les cas. La société défendrait avec vigueur des droits justes et raisonnables, comme le droit de savoir ce qui se passe. Je suis avec ceux qui veulent protéger ce droit, mais je ne pense pas qu'il s'agisse ici d'un grave empiétement de ce droit.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, j'aimerais poser d'autres questions, mais d'autres veulent peut-être en poser également.

Le vice-président: Oui, j'aimerais poser une question.

Le sénateur Stanbury: Peut-être devrions-nous traiter de cette question en premier.

Le sénateur Doyle: Bonjour, monsieur le ministre; c'est un plaisir pour nous de vous recevoir de si bon matin.

Je vais prendre le risque d'insister sur le point essentiel que le sénateur Stanbury a soulevé. Je vais partir de l'observation que vous avez faite il y a quelques instants au sujet de la publication. Vous dites qu'il s'agit d'une question que nous devrons tous juger en notre âme et conscience. C'est exactement ce que nous voulons. Nous voulons que les juges soient en mesure de décider en leur âme et conscience si, en raison des circonstances, il faudrait ordonner la non-publication du nom des témoins. Le mot «témoin» sonne bien, mais, dans le cas de poursuites criminelles, les témoins sont les accusateurs ou ceux qui appuient ces derniers. Nous ne parlons pas d'un témoin de la défense qui déclarerait: «Je l'ai connu à l'école et c'était un bon gars.» Si nous avons le droit de savoir qui est accusé, nous devrions également avoir le droit de savoir qui est l'accusateur.

Vous avez attiré notre attention sur le fait que nous avons accepté le principe de non-publication lors de notre étude du projet de loi C-15. Nous avons en effet examiné une façon de procéder que nous connaissons depuis de nombreuses années et qui était tout simplement révisée en raison de la nature des infractions sexuelles, bien différente de presque n'importe quelle autre infraction et, cela se comprend bien, traumatisante pour toutes les parties en jeu. En fait, nous avons longuement débattu de ce sujet et nous avons presque recommandé, monsieur, que le nom des accusés ne soit pas rendu public tant que l'affaire n'a pas été jugée. Nous ne sommes pas allés aussi loin mais nous y avons pensé—ce qui montre que nous avons une certaine ouverture d'esprit au sujet de la publication et de la non-publication. Nous ne disons pas cependant que tout soit sacro-saint en ce qui concerne la liberté de la presse. Dans le cas des infraction sexuelles toutefois, j'espère sincèrement que nos travaux ainsi que les vôtres ne seront pas interprétés comme ouvrant la voir à des abus. En effet, ne nous a-t-on pas dit jusqu'à maintenant qu'il faudrait ordonner la non-publication du nom des personnes dans les affaires de prêts usuraires et d'extorsion; ne nous dira-t-on pas demain le même chose pour les conspirations, les associations d'intérêts ou autres choses encore, puisque tout témoin pourra parler sans avoir à s'inquiéter des respercussions de ses témoignages. Ce point de vue est compréhensible. Nous parlons toutefois des droits de l'accusé également. Si le nom des témoins est reconnaissable, il se peut que quelqu'un vienne déclarer: «Cette personne ne sait pas de quoi elle parle, car j'étais là.» De même, connaissant le

may come forward and say: "That individual does not know what he is talking about, because I was there." Also, when the name is there, it gives the public a yardstick to measure the worth of the evidence that is being submitted.

Mr. Minister, I have listened carefully to your arguments, and you have used the task force and other sources for support. Perhaps I might use another arm of your administration for support, and that is the Law Reform Commission of Canada. That is one of your children, is it not?

Mr. Hnatyshyn: It is arm's length from me, at least for the purpose of this hearing. Until I accept their recommendations, I am not the father of the child.

Senator Doyle: I am sure that you are familiar with their recommendations so far as discretionary powers are concerned. I will quote just one or two of those recommendations for the benefit of other honourable senators here:

The court should exercise its discretionary powers to limit access only when necessary to protect the specific subordinate interests at stake and, in doing so, should confine its order to the duration and scope required by the circumstances.

That seems to me to be quite logical.

An order excluding the public or imposing a publication ban should be based on clear evidence of harm, or potential harm, and should ordinarily be accompanied by reasons.

That is to say, as the chairman mentioned to you at the outset of our hearings this morning, it is not our wish to deny a judge the discretion to do these things. However, the imposition of a mandatory provision does frighten us somewhat in the light of all of the things I have mentioned.

Perhaps, Mr. Minister, you would comment on the opinion of the Law Reform Commission.

Mr. Hnatyshyn: First, let me clarify something, because I do not want anyone to be under a misapprehension with respect to witnesses. As you know, senator, this bill only provides protection by way of mandatory prohibition of publication of identity for witnesses under the age of 18. With respect to witnesses over the age of 18, applications would have to be made in the normal course of the events, and there is a discretion. Therefore, this bill only protects children under the age of 18 who are witnesses with respect to these specific offences.

Secondly, I think that this particular provision meets squarely the test of the recommendation of the Law Reform Commission. When I mentioned the fact that we ourselves must judge as to whether or not this provision is appropriate, I am not referring to judges; I am referring to whether or not this provision will be in the spirit of progressive legislation. In other words, as Senator Stanbury has pointed out, for the first time we have really seriously addressed victims' interests.

I am a Conservative, so I am in favour of precedent. As Mr. Vanderlip, the American financier says, a Conservative is someone who thinks that nothing should ever happen the first

[Traduction]

nom des intéréssés, le public peut mesurer la valeur des témoignages présentés.

Monsieur le ministre, j'ai soigneusement écouté vos arguments; vous vous êtes appuyé sur les rapports du groupe de travail ainsi que sur d'autres sources. Je pourrai peut-être faire allusion à une autre source de référence, la Commission de la réforme du droit du Canada. Vous en assumez la paternité, n'est-ce pas?

M. Hnatyshyn: Loin de là, tout du moins dans le cadre de cette séance. Je n'en assume pas la paternité, tant que je n'ai pas accepté leurs recommandations.

Le sénateur Doyle: Je suis sûr que vous savez quelles en sont les recommandations au sujet des pouvoirs discrétionnaires. Permettez-moi de citer quelques-unes de ces recommandations pour la gouverne d'autres honorables sénateurs ici présents:

Le tribunal doit user de ses pouvoirs discrétionnaires et limiter l'accès seulement lorsque cela est nécessaire pour protéger les intérêts subordonnés précis en jeu et, ce faisant, devrait limiter son ordonnance à la durée et à la portée exigées par les circonstances.

Cela me semble tout à fait logique.

Une ordonnance d'exclusion du public ou de non-publication devrait être fondée sur des preuves évidentes de dommages ou de dommages éventuels, et devrait ordinairement comprendre les motifs invoqués.

Cela revient à dire, comme le mentionnait le président au début de notre séance de ce matin, que nous ne souhaitons pas retirer au juge son pouvoir discrétionnaire. Toutefois, le fait d'imposer une disposition impérative nous effraie quelque peu, compte tenu de tout ce que je viens de dire.

Monsieur le ministre, peut-être aimeriez-vous faire quelques observations au sujet du point de vue de la Commission de réforme du droit.

M. Hnatyshyn: Permettez-moi tout d'abord de préciser un point précis; je ne veux pas qu'il y ait de malentendu au sujet des témoins. Comme vous le savez, sénateur, ce projet de loi ne protège que les témoins de moins de 18 ans dont l'identité est obligatoirement non dévoilée. Les témoins de plus de 18 ans, quant à eux, devront faire une demande de non-publication. C'est là que le pouvoir discrétionnaire entre en jeu. Ce projet de loi ne protège donc que les enfants de moins de 18 ans qui sont appelés à témoigner au sujet de ces infractions bien précises.

Je pense ensuite que cette disposition rejoint parfaitement la recommandation de la Commission de la réforme du droit. Lorsque je dis que nous devons juger nous-mêmes de la pertinence de cette disposition, je ne parle pas des juges; je me demande simplement si cette disposition s'inscrit dans le cadre d'une loi progressiste. En d'autres termes, comme le faisait remarquer le sénateur Stanbury, c'est la première fois que nous nous intéressons véritablement aux victimes.

En qualité de conservateur, je suis pour la continuité. D'après M. Vanderlip, financier américain, un conservateur pense que rien ne devrait être entièrement nouveau. Je ne par-

time. However, I do not agree with that view. I believe that we should move forward where there is a specific, legitimate purpose to be served by bringing in progressive legislation. From the point of view of the victims in these cases, and in the spirit of having legitimate and necessary laws on our books, I think this bill is necessary. As I say, it is not a draconian step at all. It is one that is based upon the fact that we are dealing with these two specific offences, and I think that we should look at them on their own merits and not tie them to any other offences or provisions of the code. We should look at them in the way we look at the legitimacy of mandatory prohibitions against publication of identity in sexual cases. This is a unique type of offence and the publicity attendant to it discourages people from coming forward to testify. Even the mere embarrassment, if I could use that term, of having your name published in connection with a child sexual abuse case is enough to discourage most people.

I think the same principle should be applied here. In other words, we should not tie it to anything else and let it stand on its own merits. I say to you, Senator Doyle, that I think that in these particular cases this is a legitimate application of the prohibition of identity ban.

If, for example, there were a prohibition on reporting the circumstances of a crime, or if we intended to have in camera sessions or something of that nature, then obviously we would be getting into an area where we might be transgressing the basic principles of British justice. However, with this bill, all we are doing is giving reassurance to people who are subjected to this very unacceptable activity and reassuring them that they will not have their identities disclosed with respect to these two particular offences. Senator Doyle has suggested that this is an intrusion upon the right to know. If there are intrusions, they are modest ones. Conversely, if we do not introduce these measures, will it discourage people from coming forward and reporting these very serious offences? Therefore, in my opinion, on balance it is not a bad thing to do.

Finally, I would like to say that the courts are already looking at these matters and all we are doing now is making a statement as parliamentarians as to whether or not we want to extend that type of protection to the victim in these two particular types of offences on the basis that it is not an unreasonable proposition.

The Deputy Chairman: Thank you, Senator Doyle. Mr. Minister, in the event that the Supreme Court of Canada confirms the Ontario Court of Appeal decision, I trust you will be back with some amending legislation?

Mr. Hnatyshyn: If the Supreme Court of Canada confirms the Ontario Court of Appeal decision, then we will have to return. The Ontario Court of Appeal decision said that "mandatory" means "discretionary".

Senator Hébert: Mr. Minister, I have just one small point. You know that we have been discussing the meaning of the word "damages" in English and "dommages" in French. I would like to quote from your answering letter at page 4:

Finally, you have questioned whether the term "dommages" in the French version of section 653 corresponds

[Traduction]

tage pas ce point de vue. Je crois en effet que nous devons opter pour des mesures législatives progressistes. Si je me place du point de vue des victimes des affaires qui nous intéressent je pense que ce projet de loi est nécessaire et qu'il respectera la légitimisé de nos lois. Il ne s'agit pas d'une mesure draconienne, mais plutôt d'une mesure rendue nécessaire par ces deux infractions particulières, que nous devrions à mon avis examiner en toute objectivité sans les rattacher à d'autres infractions ou dispositions du Code. Nous devrions les examiner de la même façon que nous examinons la légitimité des ordonnances de non-publication dans le cas d'affaires sexuelles. Il s'agit d'un type unique d'infraction dont la publicité décourage les gens de venir témoigner. Rares sont ceux qui veulent témoigner au sujet d'abus sexuel contre un enfant lorsqu'ils savent que leur nom sera publié, par crainte de l'opprobre, peut-être.

Je pense que nous devrions appliquer le même principe dans ces cas-là. En d'autres termes, nous ne devrions pas rattacher ces infractions à quoi que ce soit mais plutôt les examiner en toute objectivité. D'après moi, sénateur, il est légitime dans ces affaires particulières d'interdire la publication.

Si par contre, on ne pouvait pas expliquer les circonstances d'un crime ou si le débat devait se faire à huis clos, nous transgresserions peut-être les principes fondamentaux du droit britannique. Avec ce projet de loi, nous rassurons les victimes de ces pratiques inacceptables en leur disant que leur identité ne sera pas dévoilée. Le sénateur Doyle pense qu'il s'agit d'un empiétement sur le droit de savoir. Si empiétement il y a, il est faible. Inversement, le fait de ne pas prendre ces mesures, découragera-t-il les gens de venir témoigner au sujet de ces infractions très graves? A mon avis donc, ce n'est en fin de compte pas mauvais.

Enfin, j'aimerais dire que les tribunaux se penchent déjà sur ces questions et que nous nous contentons, en qualité de parlementaires, de savoir si nous devons étendre ce genre de protection aux victimes de ces deux infractions particulières. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une proposition déraisonnable.

Le vice-président: Merci, sénateur Doyle. Monsieur le ministre, si la Cour suprême du Canada confirme la décision de la Cour d'appel de l'Ontario, j'imagine que vous apporterez des modifications à la loi?

M. Hnatyshyn: Si la Cour suprême du Canada confirme la décision de la Cour d'appel de l'Ontario, il nous faudra reprendre le projet de loi. Dans sa décision, la Cour d'appel de l'Ontario déclare que «obligatoire» signifie «discrétionnaire».

Le sénateur Hébert: Monsieur le ministre, j'aimerais soulever un point particulier. Vous savez que nous avons parlé du sens du mot «damages» en anglais ainsi que de celui du mot «dommages» en français. J'aimerais citer la page 4 de votre réponse:

Vous mettez en doute enfin que le terme «dommages» de la version française de l'article 653 corresponde au sens de

to the meaning of "pecuniary damages" in the English version. This question has been carefully considered by my officials and I am advised that the sense of the term is the same in each language; this is particularly evident when read in the context of the entire paragraph in which it is found. Although the word "pécuniaires" is not found in the French version, the sense of the words "verser" and "montant" imply this notion.

I must say to you, Mr. Minister, that I am not totally convinced. If the two words mean exactly the same, why is it that in English you need to insist on the fact that these damages are pecuniary and, in French, you can have the word "dommages" without any qualification? I am not a lawyer. The word "damages" in English and in French suggests a monetary assessment of the value of such things as pain and suffering, which is certainly your intent, as I understand it. So if the two words mean the same in both languages, why should you qualify the meaning in the English language and not in the French language? What are we talking about here? Would it be better to call them "actual losses?"

Mr. Hnatyshyn: I am becoming somewhat of an expert on legislative drafting in both languages. We have entered into a new regime in terms of the bilingual nature of our country and the constitutional protection afforded the quality and status of the two languages. The practice was to draft the legislation in English and then to translate it literally into the French, no matter how disjointed the result or the lack of the sense of prose in the other language. We now have what I call concurrent drafting legislation. The basic principle of equivalency is that the two languages have to have the same legal meaning, so we no longer translate the exact wording. I have spent a lot of time discussing similar questions with regard to Bill C-72, which will be coming before the Senate in the near future.

Now all legislation begins from scratch in both official languages. In other words, the method is original drafting in both languages. You are far more qualified than I to judge these discrepancies, given your evident proficiency in both languages, but I am advised by my legal drafting experts that the legal meaning and consequences of the word in both English and French are the same. I do not know what more I can add. Perhaps my officials may wish to elaborate because they were involved in the drafting, but that is my general response. If you wish to pursue the matter, I can try to get some information from people on the legal side who drafted the legislation.

Senator Hébert: I am simply wondering why, when the word has the same meaning in both languages, we have to qualify it in one language and not in the other. If they mean the same thing in both languages, why does the English version need to be described as "pecuniary", because you do not want to deal with pain, suffering, evaluation and so on?

Mr. Hnatyshyn: Mr. Mosley, do you have anything to add?

Mr. Mosley: This question was taken up with legislative counsel well before the bill was finalized for introduction. It is

[Traduction]

«pecuniary damages» de la version anglaise. Après avoir soigneusement examiné la question, les représentants de mon ministère m'ont informé que le sens est le même dans les deux langues; cela est particulièrement flagrant lorsqu'on le lit dans le contexte du paragraphe entier. Même si le mot «pécuniaires» ne paraît pas dans la version française, le sens des mots «verser» et «montant» sousentend cette notion.

Permettez-moi de vous dire, monsieur le ministre, que je ne suis pas totalement convaincu. Si les deux mots signifient exactement la même chose, pourquoi faut-il en anglais insister sur le fait que ces dommages sont pécuniaires et utiliser en français le mot «dommages» sans ancun qualificatif? Je ne suis pas juriste. Le mot «damages», en anglais, et le mot «dommages», en français, sous-entendent une évaluation pécuniaire d'éléments comme la douleur et la souffrance, ce qui est manifestement votre intention, si je comprends bien. Or, si les deux mots ont le même sens dans les deux langues, pourquoi faudrait-il ajouter un qualificatif au terme anglais mais non au terme français? De quoi est-il question ici? Ne vaudrait-il pas mieux parler de «pertes réelles»?

M. Hnatyshyn: Je commence à m'y connaître assez bien en rédaction législative bilingue. Le caractère bilingue de notre pays et la protection constitutionnelle dont bénéficient la qualité et le statut des deux langues officielles nous imposent un nouveau régime. Auparavant, on rédigeait les lois en anglais, puis on les traduisait littéralement en français, peu importe l'incohérence à laquelle cette façon de faire condamnait la version de l'autre langue. Aujourd'hui, nous procédons plutôt à une rédaction parallèle des lois. La règle de l'équivalence veut que les deux versions aient la même signification juridique; nous ne traduisons donc plus de façon littérale. J'ai déjà consacré beaucoup de temps à l'examen de questions analogues que pose le projet de loi C-72, dont le Sénat sera saisi sous peu.

Maintenant, les rédacteurs anglais comme les rédacteurs français partent de zéro. Autrement dit, on rédige directement dans l'une et l'autre langues. Vous êtes beaucoup mieux placé que moi pour juger de ces différences, vous qui êtes manifestement à l'aise dans les deux langues. Cependant selon les experts en rédaction juridique, la version anglaise et la version française ont la même portée juridique. Je ne vois pas ce que je pourrais ajouter. Les fonctionnaires qui ont participé à la rédaction pourraient peut-être fournir d'autres précisions. Pour ma part, c'est tout ce que j'ai à dire. Si vous désirez poursuivre l'examen de cette question, je peux essayer d'obtenir des renseignements des juristes qui ont rédigé la loi.

Le sénateur Hébert: Je me demande tout simplement pourquoi, si le mot a le même sens dans les deux langues, il nous faudrait ajouter un qualificatif dans une version mais non pas dans l'autre. Si le mot a le même sens dans les deux langues, pourquoi faudrait-il, dans la version anglaise, ajouter l'attribut «pecuniary»? Est-ce parce qu'on ne veut pas englober la douleur, la souffrance, l'évaluation de celles-ci et ainsi de suite?

M. Hnatyshyn: Monsieur Mosley, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Mosley: On a soumis cette question à des conseillers juridiques bien avant que le projet de loi ne soit présenté. Selon

their view, confirmed by members of the Quebec bar, that there is no need for the addition of the word "pecuniary" in this context and that it would be surplusage. It is contrary to good drafting principles to include unnecessary words. On the other hand, it was felt that in the English context certainty was required, and it was for that reason that "pecuniary" was included.

Senator Gigantès: Is it the feeling in your department that in response to requests for bans on publication the judges have been erring on the side of letting it all hang out?

Mr. Hnatyshyn: This is not a commentary on judges at all. It is a commentary on the fact that publication may cause people to be less willing to report matters to police. The courts are human institutions. Some judges will be sympathetic to an application and others will be less sympathetic. It is much like the composition of this committee. Some committee members may think that identity of the victim should be published in all cases and other may think that it should be published only for overwhelming specific reasons. Other people may have a different view.

The public policy decision had to be taken as to whether or not we should take this action and as to whether or not it would improve the situation for victims of crime in the enforcement of these two particular provisions.

Senator Gigantès: Senator Stanbury made the point that the threat to the witness is sitting right there in the court room—the accused. Therefore, by testifying in court, the victim is revealing the witness's identity to the defendant and his cohorts. That identity must be protected from those who threaten it, and the minute the victim gets up in court and testifies, that protection is gone, because some cousin of the extortionist will "knee-cap" that witness later.

Mr. Hnatyshyn: If you are concerned that somehow this provision is a prohibition on the dissemination of witness's identity in all circumstances, that is not what it purports to do. It purports to prevent the publication generally of the identity of the victim and of witnesses under 18 years of age with respect to those two offences. If we use that analogy in the child sexual abuse cases, it could be used to say, "Why not have publication of the names of the victims in child sexual abuse cases?" It is going to be obvious in the court that the matter is going to come out. It is not an *in camera* session. Therefore, you could use the same argument there.

Senator Gigantès: Except that a restaurant or tavern owner, who has been paying extortion money, has suffered the pecuniary loss, has been terrorized, is frightened.

Mr. Hnatyshyn: Yes.

Senator Gigantès: However, generally we have not felt that that psychological loss is the same as the rape or sexual abuse suffered by a small child. That is why we are protecting the small child. Are you saying that you are trying to protect the reputation of the witness so that the witness does not think that his fellow tavern owners will consider him a sucker to have paid extortion to someone who has said, "We will break your

[Traduction]

eux, et des membres du barreau du Québec le confirment dans ce contexte, il n'est pas nécessaire d'ajouter le mot «pecuniary». Il serait superflu. Il est contraire aux règles de la rédaction législative d'introduire des mots inutiles. En revanche, on a estimé que la version anglaise demandait plus de certitude, et c'est pourquoi on y a ajouté le mot «pecuniary».

Le sénateur Gigantès: À votre ministère, a-t-on l'impression que, en ce qui concerne les demandes d'interdiction de publication, les juges ont eu tort de préférer la transparence?

M. Hnatyshyn: Ce reproche ne vise pas du tout les juges. Il se trouve simplement que la publication peut dissuader les gens de signaler des incidents à la police. Les tribunaux sont des institutions humaines. Il arrive que certains juges accueillent bien une demande et d'autres pas. Il en va de même au sein du présent Comité. Certains membres peuvent penser qu'il faut, dans tous les cas, publier l'identité de la victime, et d'autres peuvent penser qu'il ne faudrait s'y résoudre que pour des raisons précises et incontournables. D'autres gens verront les choses d'un autre œil.

La décision doit être prise en se demandant s'il y a lieu d'agir ainsi et si la mise en application de ces deux dispositions contribuerait à améliorer la situation des victimes d'actes criminels.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Stanbury a souligné que, pour le témoin, le danger est présent au tribunal même, dans la personne du prévenu. En effet, en faisant sa déposition, la victime dévoile l'identité des témoins au défenseur et à ses acolytes. Or, il faut protéger l'identité des témoins contre ceux qui peuvent les menacer. Dès l'instant où la victime prend la parole pour témoigner, le témoin n'est plus protégé et, un jour ou l'autre, un vague cousin de l'extorqueur lui brisera les rotules.

M. Hnatyshyn: Si vous craignez que cette disposition vise de quelque manière à interdire de diffuser l'identité des témoins dans tous les cas, détrompez-vous. Elle vise à interdire, en règle générale, la publication de l'identité de la victime et des témoins de moins de 18 ans dans le cas de ces deux infractions. Si l'on fait une analogie avec les cas d'agression sexuelle contre des enfants, on pourrait se demander pourquoi ne pas publier les noms des enfants victimes d'agressions sexuelles. Il deviendra évident au tribunal que l'affaire éclatera au grand jour. On ne siège pas à huis clos. Par conséquent, on pourrait invoquer ici le même argument.

Le sénateur Gigantès: Sauf qu'un propriétaire de restaurant ou de taverne, qui a payé un extorqueur, qui a subi une perte financière, qui a été terrorisé, est effrayé.

M. Hnatyshyn: Oui.

Le sénateur Gigantès: Cependant, cette souffrance psychologique ne nous semble pas comparable à celle que subit un petit enfant qui a été violé ou agressé sexuellement. C'est pourquoi nous protégeons les petits enfants. Voulez-vous dire que vous souhaitez protéger la réputation du témoin, pour que les autres propriétaires de tavernes ne le considèrent comme un faible qui s'est laissé extorqué par quelqu'un qui l'a menacé de faire éclater la devanture de son établissement ou d'y mettre le

shop window or set fire to your shop"? Are you protecting his reputation or his safety?

Mr. Hnatyshyn: What we are doing is giving protection to the victim in the sense that, having had the courage to come forward under very difficult circumstances to face the person who is trying to rip him off, oppress him or threaten him, he will not also have the additional matter of having his identity circulated in the community, which is an additional deterrent to him to cooperate with the prosecution of the offences. It is a question in each case of our looking at whether or not the prohibition of the publication of the identity of the individual is helpful in the enforcement of the provisions of the Criminal Code. I do not want to overstate the case because we are not closing the court, or having in camera sessions of the court, or anything of that sort; we are not prohibiting people from coming in and observing the case in open court; we are not interfering with the judicial process of appeal. All we are saying is that we are taking away one of those impediments to people, to encourage them to make sure the law is enforced. That is the purpose of this particular provision, nothing more, nothing less.

Senator Gigantès: But you have just said, minister, that it is for us to look at each case, which is the point that Senator Doyle makes.

Mr. Hnatyshyn: I mean each offence, not each individual case.

Senator Gigantès: Thank you, Mr. Chairman. Thank you, minister.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I appreciate that we have kept the minister a long time and I do not want to unduly extend the session.

Mr. Hnatyshyn: That is all right.

Senator Stanbury: I am concerned about this question of no appeal on the sentence which follows default of restitution. I really fail to see any similarity—certainly, there is no exact analogy—to the situation where there is a fine and a consequent sentence in default of the payment of the fine. In that case, there is one proceeding which ends with the judge using his discretion to determine what the fine is going to be and then declaring what the result will be if the fine is not paid within the limited period of time.

Under this provisions, a judge would listen to the evidence, apply his discretion as to whether or not there should be restitution ordered and then order restitution based upon certain terms and conditions. Later on, perhaps much later on—because restitution may be \$100,000 and the process may go on for a number of years—and new information has to be laid. Section 655.6 says:

Any person who, on reasonable grounds, believes that an offender has failed or refused to comply with, or defaulted under, an order of restitution... may lay an information in writing and under oath before a justice...

This is on page 10 of the bill, section 655.6(1):

[Traduction]

feu? Voulez-vous protéger sa réputation ou assurer sa sécurité?

M. Hnatyshyn: Nous voulons protéger la victime, qui, dans des circonstances très pénibles, a eu le courage d'affronter la personne qui a essayé de la dépouiller, de l'opprimer ou de la menacer. Nous voulons éviter que son nom circule en plus dans la collectivité, ce qui la dissuaderait de collaborer avec la poursuite. Il nous faut examiner chacun des cas, et voir si l'interdiction de publier l'identité de la personne contribue au respect des dispositions du Code criminel. Je ne veux pas insister sur cet aspect: il n'est pas question de fermer les portes du tribunal ni de faire siéger celui-ci à huis clos. Nous n'interdisons pas à la population d'assister aux audiences ni au procès. Nous ne voulons pas gêner le déroulement normal du processus d'appel. Tout ce que nous demandons, c'est de supprimer une mesure qui dissuade les gens de collaborer, afin de les inciter à faire en sorte que la loi soit appliquée. C'est l'objet de cette disposition, rien de plus, rien de moins.

Le sénateur Gigantès: Cependant, vous avez dit, monsieur le Ministre, que nous devons examiner chaque cas, ce dont a parlé le sénateur Doyle.

M. Hnatyshyn: Je voulais dire chaque infraction, et non pas chaque cas individuel.

Le sénateur Gigantès: Merci, monsieur le président. Merci, monsieur le Ministre.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, comme nous avons déjà pris pas mal de temps du Ministre et je ne voudrais pas le retenir indûment.

M. Hnatyshyn: Je suis à votre disposition.

Le sénateur Stanbury: J'aimerais parler de l'impossibilité d'en appeler d'une sentence infligée pour non-respect d'une ordonnance de dédommagement. Je ne vois vraiment pas comment on pourrait comparer cette situation à un cas où une amende est exigée et où une peine est prévue en cas de non-paiement de cette amende. À l'issue d'une poursuite, le juge exerce son pouvoir discrétionnaire pour fixer l'amende à verser et exposer les conséquences d'un non-paiement dans le délai prévu.

Aux termes de cette disposition, un juge prendrait connaissance des éléments de preuve, userait de son pouvoir discrétionnaire pour décider s'il y a lieu de prendre une ordonnance de dédommagement, puis, le cas échéant, fixerait certaines conditions. Plus tard, peut-être même beaucoup plus tard, parce que le dédommagement peut s'établir à 100 000 \$ et l'affaire s'étendre sur des années, une nouvelle dénonciation doit être faite par écrit. Selon l'article 655.6:

Quiconque a des motifs raisonnables de croire qu'un contrevenant a fait défaut ou a refusé de se conformer à une ordonnance de dédommagement... peut faire une dénonciation par écrit et sous serment devant un juge...

C'est à la page 10 du projet de loi, paragraphe 655.6(1):

... who shall receive the information, and the matter shall be dealt with by the court that made the order or any other court...

In other words, it does not even need to be the same court. That court would go ahead and notice of the hearing would be given along with all of the things that you have mentioned. However, this is a whole new procedure. The result is that quite possibly another judge makes a decision on completely changed circumstances, where the restitution has been partly paid. If we were sure that the judge could take into account circumstances of hardships for the individual and family, the question of employment, and all these things, we might be happier. However, in any event, whatever he takes into account, he may be a different judge from the one who ordered restitution, at a completely different time, under completely different circumstances. He then sentences a man or a woman to prison for the default of restitution. Surely, that type of procedure and the order that arises from it should be appealable. I am not sure enough of my law—perhaps Mr. Mosley would be able to tell us whether it is true or not—but it seems to me to be much more like—although in many cases not quite the same as—an order for maintenance where, years down the line, the husband has failed to pay—or the wife, now that wives sometimes have to pay maintenance—and an order is made for a sentence of incarceration as a result of what amounts to contempt of court. That order, I believe, is appealable and is much more in the nature of this kind of thing. Basically, without trying to find an analogy, all I am saying is that this is very different from a situation where a fine is imposed and, at the same time, a specific penalty in the way of incarceration is imposed in lieu of that specific fine.

Mr. Hnatyshyn: I think that this legislation gives additional protection to a person over and above the normal situation in a criminal proceeding. Let me just explain this. We are now moving into a new concept. The victims have rights, too, with respect to criminal activity, and therefore, what we are saying is that, while there is a fine which is paid to society, there should also be a fine which is paid by the accused in restitution of readily ascertainable damages to the victim. This is the fine in its total context. Analogies are interesting, but I am not sure that one ise applicable here. In this particular situation, if the fine is imposed, whether it is paid to the Consolidated Revenue Fund of the province or is imposed as an order of restitution, and if it is unreasonable in the eyes of the accused, there is always the right of appeal with respect to those elements. Let us assume that an individual is fined \$100,000 or five years in jail. What then are one's individual rights? What happens if that individual is incapable of paying the fine? Unless there is an appeal, that individual receives notice of the fine, but his personal circumstances are not taken into account. In this case, they are. This is not in the same category as a maintenance payment; this is an obligation that we are now introducing into the criminal law. Victims will now have a right to be left in the same state as they were before the criminal act.

[Traduction]

... devant un juge de paix qui doit la recevoir; est saisi de la dénonciation soit le tribunal qui a rendu l'ordonnance, soit ..., une autre cour ...

Il n'est donc pas nécessaire que ce soit la même cour. Ce tribunal prendrait les choses en main-un avis d'audition serait donné de même que tout ce dont vous avez parlé. Toutefois, c'est une toute nouvelle procédure. Il se peut bien qu'un autre juge rende une décision en se fondant sur des données tout à fait différentes, où le dédommagement aurait été versé en partie. Si nous étions certains que le juge puisse tenir compte des préjudices qu'a subis l'individu et sa famille, de la question de l'emploi, de toutes ces choses, nous serions rassurés. Cependant, peu importe ce dont il tient compte, ce juge peut ne pas être celui qui a pris l'ordonnance de dédommagement, à un tout autre moment et dans des circonstances tout à fait différentes. Il condamne alors un homme ou une femme à l'emprisonnement pour n'avoir pas respecté l'ordonnance de dédommagement. Il va sans dire qu'il faut pouvoir en appeler de cette procédure et de l'ordonnance qui en découle. Je ne suis pas un expert en droit. M. Mosley pourrait peut-être nous dire si c'est vrai ou non, mais il me semble que ce cas se compare, sans être parfaitement identique, aux cas d'ordonnances de pension alimentaire où, pendant des années, un mari a omis de verserou encore une femme, étant donné que les femmes doivent parfois payer des pensions alimentaires—et où l'on prend une ordonnance d'emprisonnement pour une infraction qui, en fait, équivaut à un outrage au tribunal. Cette ordonnance, il me semble, peut faire l'objet d'un appel et s'apparente beaucoup plus à ce genre de choses. Sans vouloir faire d'analogie, je dis tout simplement que cette situation diffère grandement du cas où une amende est exigée et où, parallèlement, une peine précise, l'incarcération, est infligée au lieu de cette amende donnée.

M. Hnatyshyn: Ce texte de loi accorde aux personnes une protection supérieure à celle dont elles jouissent dans une poursuite au criminel. Permettez-moi de préciser que nous abordons un concept nouveau. Les victimes d'actes criminels ont des droits, elles aussi. Par conséquent, nous estimons que bien qu'une amende soit versée à la société, il faudrait aussi que le prévenu verse à la victime un dédommagement pour les préjudices facilement vérifiables qu'elle a subis. C'est l'amende dans sa totalité. Les analogies sont intéressantes, mais je ne suis pas convaincu qu'on puisse établir ici la moindre comparaison. Dans le cas qui nous intéresse, si une amende est exigée, qu'elle soit versée au Fonds du revenu consolidé de la province ou qu'elle prenne la forme d'ordonnance de dédommagement, si l'accusé l'estime déraisonnable, il peut toujours en appeler. Supposons qu'un individu se voit infliger une amende de 100 000 \$ ou une peine d'emprisonnement de cinq ans. Quels sont ses droits? Qu'arrive-t-il si l'inculpé est incapable de payer l'amende? Sauf en cas d'appel, l'inculpé reçoit un avis de versement d'amende, mais on ne tient pas compte de sa capacité de payer. Ici, oui, on en tient compte. On ne peut pas comparer ce type d'ordonnance aux ordonances de pension alimentaire; c'est une obligation que nous introduisons dans le droit pénal. Les victimes, tout comme l'État, auront maintenant le droit d'être rétablies dans l'état où elles se trouvaient avant la perpétration de l'acte criminel.

I know that there could be a different judge, just as there is a different judge in an appeal case, but in an appeal case the circumstances in which the individual is living at the time of the offence are taken into account. This is a form of appeal and the judge hearing the appeal has to look at the changed circumstances. So the person who is ordered to make restitution has additional rights to those of a person who is given a fine. He has the right to say, "My house was struck by lightning", or "I was hit by a truck the day after the offence, and I have not worked since then.", and the court must take that into consideration. The court has a right to say, "In these circumstances we will have this hearing." But we do, in fact, limit the appeal to those additional circumstances.

So, my answer is that this is not a civil court hearing that we are talking about; this is a criminal case, and we have introduced, as part of the penalty that is to be paid by the accused, the question of restitution. Restitution can be ordered and the court will look at the circumstances prevailing at the time of the offence. If there is default, there is an opportunity for another hearing. The court will then look at readily ascertainable damages. The court will look at the capacity two times: first, at the time of the hearing to see whether the person is capable of paying the fine, and then at the time of the appeal. The court will realize that you cannot get blood out of a turnip, as the saying goes, and if the accused is a deadbeat, the court will say, "This is a useless order. There is no way the person can pay the fine, or, if he can, it will be a modest amount." Therefore the fine will reflect that.

So this is not closing any door on a right to appeal, which is not the situation so far as fines are concerned.

That is my position, senator, in responding to your very important question.

The Deputy Chairman: Are there any further questions? If not, I thank the minister for appearing before the committee this morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

Je sais que l'affaire peut être jugée par un autre juge, tout comme en appel. D'ailleurs, quand un appel est interjeté, on tient compte des conditions où se trouvait l'individu quand l'infraction a été commise. C'est une forme d'appel et le juge qui en est saisi doit examiner les faits nouveaux. Ainsi, la personne à qui il est ordonné de verser un dédommagement a des droits plus étendus que si le juge n'avait infligé à l'accusé que le paiement d'une amende. Elle a le droit de dire: «Ma maison a été frappée par la foudre», ou encore «J'ai été frappé par un camion le lendemain de l'infraction, et je n'ai pas travaillé depuis», et la cour doit en tenir compte. La cour peut dire: «Dans ces circonstances, nous procéderons à l'audition.» Cependant, en fait, l'appel ne porte que sur ces faits nouveaux.

Je réponds donc qu'il n'est pas ici question d'une audition d'un tribunal civil. Il s'agit d'une affaire au criminel et nous avons introduit, comme élément de la sanction infligée à l'accusé, la question du dédommagement. La cour peut prendre une ordonnance de dédommagement et examiner les conditions qui existaient au moment où l'infraction a été commise. En cas de non-paiement, on peut procéder à une nouvelle audition. La cour examinera alors les préjudices aisément vérifiables et la capacité de paiement à deux moments; d'abord, au moment de l'audition, pour voir si la personne est en mesure de payer l'amende, puis au moment de l'appel. La cour sait bien qu'on ne peut donner plus que ce qu'on possède, et si l'inculpé est fauché, la cour dira: «C'est une ordonnance inutile. Cette personne ne peut absolument pas payer l'amende prévue, sinon un modeste montant. Par conséquent, l'amende sera établie en conséquence.»

Il ne s'agit donc pas de ne pas reconnaître le droit d'interjeter appel, dont il n'est pas question en ce qui concerne les amendes.

Voici, sénateur, comment je réponds à votre très importante question.

Le vice-président: Avez-vous d'autres questions? Dans ce cas, je remercie le ministre d'avoir comparu ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à. Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES-TÉMOINS

Meeting of Thursday, June 30, 1988:

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Senior General Counsel;

Ms. Elissa Lieff, Counsel, Criminal and Family Law Policy Directorate.

Réunion du jeudi 30 juin 1988:

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, avocat-général principal;

M^{me} Elissa Lieff, avocat-conseil, Direction générale de la politique de droit pénal et de droit de la famille.







Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman: The Honourable JOAN NEIMAN Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, July 5, 1988 Thursday, July 7, 1988 Le mardi 5 juillet 1988 Le jeudi 7 juillet 1988

Issue No. 85

Fascicule nº 85

Ninth and Tenth proceedings on:

Neuvième et dixième fascicules concernant:

Consideration of Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)

L'étude du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS: (Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chairman: The Honourable Joan Neiman

Deputy Chairman: The Honourable Nathan Nurgitz

Lewis

Robertson

Stanbury

Spivak

*MacEachen (or Frith)

*Murray (or Doody)

and

The Honourable Senators:

Buckwold

Cogger
Doyle
Fairbairn

Fairbairn Gigantès Hébert

*Ex Officio Membres

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hébert for that of the Honourable Senator Hastings (July 5, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold

Cogger Doyle Fairbairn Gigantès Hébert Lewis

*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Robertson

Robertson Spivak Stanbury

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée:

Le nom de l'honorable sénateur Hébert est substitué à celui de l'honorable sénateur Hastings (le 5 juillet 1988).

Le greffier du comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, May 18, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bélisle, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., for the second reading of the Bill C-89, An Act to amend the Criminal Code (victims of crime).

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 18 mai

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bélisle, appuyé par l'honorable sénateur Walker, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 5, 1988 (121)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 5:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak and Stanbury. (11)

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Ms. Mildred Morton, Research Officer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1988, resumed consideration of Bill C-89, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)".

At 6:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JULY 7, 1988 (122)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:35 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz and Robertson. (9)

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Ms. Mildred Morton, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Senior General Counsel;

Ms. Elissa Leiff, Counsel, Criminal and Family Law Policy Directorate;

Mr. André Marin, Legal Research Officer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1988, resumed consideration of Bill C-89, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (victims of crime)".

It was agreed,—That Bill C-89 be adopted without amendment but with observations, and that the Chairman do so report to the Senate as the Twenty-fourth Report of the Committee.

It was agreed,—That a letter from the Chairman to the Minister of Justice, dated July 6, 1988, be appended to this day's proceedings and form part of the records of this Committee (Appendix "LEG-85-1").

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 5 JUILLET 1988 (121)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 30, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak et Stanbury. (11)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn. (1)

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: M^{me} Mildred Morton, attachée de recherche.

Le Comité, en conformité avec l'ordre de renvoi en date du 18 mai 1988, poursuit l'étude du projet de loi C-89, «Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)».

À 18 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE JEUDI 7 JUILLET 1988 (122)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz et Robertson. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn. (1)

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: M^{mc} Mildred Morton, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, avocat-général principal;

M^{me} Elissa Leiff, avocat-conseil, Direction générale de la politique de droit pénal et de droit de la famille;

M. André Marin, agent de recherche en matière juridique.

Le Comité, en conformité avec son ordre de renvoi en date du 18 mai 1988, poursuit l'étude du projet de loi C-89, «Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)».

Il est convenu—Que le projet de loi C-89 soit adopté sans modification, sous réserve de certaines observations, et que la présidente soumette en conséquence le 24° rapport du Comité au Sénat.

Il est en outre convenu—Que la lettre adressée au ministre de la Justice par la présidente, le 6 juillet 1988, soit jointe au procès-verbal de la présente séance et qu'elle figure dans les comptes rendus du Comité (Annexe «LEG-85-1»).

The witnesses made a statement and answered questions.

At 11:25 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Les témoins font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 11 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier intérimaire du Comité
Andrew N. Johnson
Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, July 7, 1988 [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-89, to amend the Criminal Code (victims of crime), met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us again this morning Mr. Richard Mosley, Senior General Counsel from the Department of Justice, Ms. Elissa Leiff, who has been following these proceedings conscientiously, and, as well, Mr. Marin from the department.

You will recall that, when we met last Tuesday afternoon in camera, we reviewed a long letter which we had received that day from the Minister of Justice. That letter was a follow-up to his appearance before our committee last Thursday, and it set out some of his arguments with respect to concerns that we had raised.

Honourable senators will also recall that we had decided, in reviewing his very thorough letter to us, that we would accept the position he had taken on the question of discretion as opposed to the mandatory nature of bans on publication—particularly because of the fact that there is the case of the Canadian Newspapers Company Limited v. The Attorney General now awaiting a decision in the Supreme Court of Canada.

The committee had one problem that it felt required further argument dealing with the lack of appeal in the bill with respect to default on restitution payments. The committee decided that it would make one further attempt to persuade the government of its concerns and the reasons for them, and it wrote to the department yesterday. I would suggest that a copy of our letter be appended to the minutes of the meeting. Mr. Mosley received that letter, as did the minister yesterday, and he is here to comment on the argument set out in the letter and can express any other views he may wish to present to us.

Hon. Senators: Agreed.

(For text of letter see Appendix.)

Mr. Richard Mosley, Senior General Counsel, Department of Justice: I would like to begin by acknowledging that many of the concerns raised in the letter are very valid concerns which the department has been aware of and alerted to for a number of years.

The real issue here is not so much the question of appeal as it is the problem with default incarceration. That is the heart of the matter, and, quite frankly, the appeal issue is secondary to that. One might even suggest that it is irrelevant to the central issue, which is, as the committee has noted in this correspondence, the fact that too many people are being jailed in this country for default of payment of fines. As I indicated, the department has been alive to that issue for some years. In fact, Bill C-19, which did not reach this house because it died on the order paper in the other House with the calling of the general election in 1984, had attempted to deal with that issue by pro-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 7 juillet 1988 [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi C-89, Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels), qui lui a été déféré.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'avoir avec nous de nouveau ce matin M. Richard Mosley, avocat général principal du ministère de la Justice, M^{me} Elissa Leiff, qui suit nos travaux très consciencieusement, ainsi que M. Marin, du ministère.

Vous vous en souvenez, lorsque nous nous sommes rencontrés mardi dernier à huis clos, nous avons examiné une longue lettre reçue ce jour-là du ministre de la Justice. Elle faisait suite à sa comparution devant le Comité jeudi dernier et exposait ses arguments relatifs aux questions que nous avions soulevées.

Nous avions alors décidé d'accepter sa position sur l'interdiction de la publication, et plus particulièrement sur son caractère discrétionnaire plutôt qu'obligatoire, surtout à cause de l'affaire Canadian Newspapers Company Limited c. Le procureur général, sur laquelle la Cour suprême du Canada doit se prononcer.

Selon le Comité, l'absence d'appel, dans le projet de loi, en cas de défaut de paiement de dédommagement faisait problème et exigeait d'autres développements. Le Comité a donc décidé d'exposer une fois de plus au gouvernement ses préoccupations et a décrit hier au ministère. Je demande dont une motion pour qu'une copie de notre lettre soit annexée au compte rendu de notre réunion.

M. Mosley a reçu cette lettre hier, comme le Ministre d'ailleurs, et il est ici pour répondre aux arguments qui y sont exposés. Il pourra également faire toute autre observation qu'il jugera utile.

Des voix: D'accord.

M. Richard Mosley, avocat général principal, ministère de la Justice: Je voudrais d'abord souligner que, pour une grande part, les questions soulevées dans la lettre du Comité sont très valables et que le ministère a les mêmes préoccupations depuis nombre d'années.

La vraie question ici n'est pas tellement celle de l'appel, c'est plutôt le problème que pose l'incarcération pour défaut de paiement. C'est là la vraie question, et franchement l'appel n'en est qu'un aspect tout à fait secondaire. On pourrait même prétendre qu'il n'a rien à voir avec le problème principal, qui est, comme le Comité l'a noté dans sa lettre, le trop grand nombre d'incarcérations pour défaut de paiement d'amendes. Je le répète, le ministère se penche sur ce problème depuis quelques années. En fait, le projet de loi C-19, qui n'a jamais atteint le Sénat, puisqu'il est mort au Feuilleton de l'autre Chambre à la convocation des élections générales de 1984,

viding alternative means to enforce the payment of a fine, reserving jail as a last resort, much like the Canadian Sentencing Commission has proposed.

I would like the committee to be aware that the department and the minister have certainly remained very concerned about this issue, and it has been actively pursued in the context of the consultations under way to respond to the Sentencing Commission's recommendations. It is one of the points that have been addressed in those consultations, and the minister will in due course announce his intentions in relation to those recommendations. That is a matter which has been actively addressed within the department.

There is quite a difference, however, between the nature of that problem and what we are dealing with here. Professor Jobson has written an article for the Criminal Law Quarterly. I do not know if this has been brought to the attention of the committee, but it is found at 1986, 28 Criminal Law Quarterly, page 251. Professor Jobpson, who is one of the experts on Canadian sentencing law, teaches at the Law School at the University of Victoria. He has done some work on the nature of default proceedings in relation to fines, and has pointed out that very often there is virtually no inquiry or an unsatisfactory inquiry into the ability of the offender to pay at the time the default order is made. The court is obliged to conduct such an inquiry when the order is imposed at the time of sentencing. However, very often there is a change of circumstances between the point of sentence being imposed and the point at which the committal warrant is issued.

That would not arise in the context of the amendments that are before the committee in Bill C-89, because the procedure that the bill contemplates for enforcement of the order of restitution involves a notice to the offender and a hearing before any action can be taken by the court. So the automatic process, which is a feature of default enforcement in relation to fines, simply will not happen with respect to the enforcement of the restitution order.

Having said that, I would also like to remind the committee that there is always provision for review by way of extraordinary remedy. If, in fact, the court imposing the order acts without jurisdiction or exceeds its jurisdiction by denying natural justice to the offender, the offender will have the opportunity to challenge that by applying for a prerogative writ to quash the court's order, either certiorari or habeas corpus with certiorari in aid. It is interesting to note that the two cases of which the interpretation is in dispute in fact involve applications to quash, one by way of certiorari and the other by way of habeas corpus.

With that background, and with greatest respect to the committee, the department does not agree with the interpretation of the two decisions presented on pages 2 and 3 of the letter to the minister. Our disagreement, quite frankly, may be a matter of more academic interest than of any real significance. Lawyers can agree to disagree on the interpretation and effect of judgments, but the committee should bear in mind the fact

[Traduction]

avait essayé de la régler en prévoyant d'autres moyens de rencontrer une amende, la prison devenant le dernier recours, un peu comme le propose la Commission canadienne sur la détermination de la peine.

Il faut que le Comité le sache, ce problème n'a jamais cessé de préoccuper le ministère et le ministre, et elle a été extrêmement présente dans les consultations qui ont suivi les recommandations de la Commission. Sur ce point particulier, comme sur les autres recommandations, le ministre annoncera en temps opportun ses intentions.

Il existe cependant une différence entre la nature de ce problème et ce dont nous traitons ici. Le professeur Jobson a écrit un article dans le Criminal Law Quarterly. J'ignore si le Comité en a pris connaissance, mais il est paru en 1986, dans le nº 28 du Criminal Law Quarterly, à la page 251. Le professeur Jobson, expert en matière de détermination de la peine, enseigne à l'école de droit de l'Université de Victoria. Il a effectué des travaux sur les poursuites engagées pour défaut de paiement d'amendes et il a souligné que très souvent, au moment où l'ordonnance de défaut de paiement est rendue, on n'effectue pratiquement aucune enquête, ou en tout cas aucune enquête satisfaisante, sur les capacités de paiement du contrevenant. La cour est tenue d'effectuer une enquête de ce genre lorsque l'ordonnance est rendue au moment de la détermination de la sentence. Mais il n'est pas rare que, entre le moment où la sentence est imposée et celui où l'ordonnance d'internement est rendue, les circonstances ne soient plus les mêmes.

Avec les amendements au projet de loi C-89, dont est saisi le Comité, cet inconvénient ne pourrait se produire, parce que parmi les mesures d'application de l'ordonnance de dédommagement, on prévoit d'envoyer un avis au contrevenant et de tenir une audience avant toute décision de la cour. Ainsi, l'application de l'ordonnance de dédommagement n'aura pas le caractère automatique des poursuites actuelles pour défaut de paiement d'amende.

Cela dit, je voudrais également rappeler au Comité qu'il est toujours possible de procéder à une révision par un recours extraordinaire. Si, en fait, la cour qui rend l'ordonnance agit sans compétence ou dépasse sa compétence et par là même commet un déni de justice naturelle à l'égard du contrevenant, ce dernier a la possibilité d'en demander l'annulation par une ordonnance émise en vertu de la prérogative royale, qu'il s'agisse d'une ordonnance de certiorari ou d'une ordonnance d'habeas corpus et, secondairement, de certiorari. Il est intéressant de noter que, dans les deux cas en litige, il y a une demande d'annulation, l'une par certiorari et l'autre par habeas corpus.

Cela dit, le ministère, malgré le grand respect qu'il porte au Comité, ne partage pas l'interprétation qu'il fait de ces deux décisions aux pages 2 et 3 de la lettre au ministre. Il est bien possible que notre désaccord n'ait pas de signification réelle et ait simplement un intérêt académique. Les hommes de loi peuvent certainement débattre de leurs accords ou de leurs désaccords sur l'interprétation ou les conséquences des jugements,

that whether or not it would be possible to argue before a court a different interpretation of these two cases is really beside the point. The fact is that they are relied upon to support the proposition that we advanced through the minister during his last appearance before the committee.

I would refer to Salhaney's text, for example, on Canadian criminal procedure at page 406, where two cases are cited for exactly the same proposition that we advance. I would refer to the Canadian Sentencing Handbook issued by the Canadian Association of Provincial Court Judges, where, at page 107 it is said that terms of imprisonment and default are not part of the sentence, but are an administrative mechanism to assist in the enforcement and collection of fines. the cases of *Chong Chow* and *Tomlinson are also cited. Incidentally, the committee may be interested to know that one of Mr. Chow's coaccuseds went by the interesting name of Hung Duck.

We would also refer to D.A. Thomas, Principles of Sentencing, second edition, 1979, which is the leading authority in the Anglo Common Law world, where they cite two English cases to the same effect: *Harman*, 1959, 43 Criminal Appeal Reports, 161, and *Thayne*, 1969, 53 Criminal Appeal Reports, 582. Professor Jobson makes a statement to the same effect in his article and he states that the same proposition is held in Australia. He cites *Reardon v. Nolan*, 1983, 51 Australian Law Reports, 715; and in the United States *Tate v. Short*, 401, United States Reports, 395, 1971; and *Bearden v. Georgia*, 461, U.S. Reports, 660, 1983.

I should like to make it clear that we do not agree with the interpretation that has been advanced. The point I wish to make is this: Whether or not they are open to interpretation, they are relied on as authority for the proposition that we have put to the committee. The fact remains that there is no appeal from an order of committal and default of payment.

There is the opportunity for review, and I want to make it abundantly clear that if a court acted completely contrary to the principles of natural justice, if the sentence that was imposed was completely unreasonable, that court would be acting in excess of its jurisdiction and the opportunity would be available to the offender who had been committed to jail to contest that order by way of an application for the issuance of an extraordinary remedy—a prerogative writ. So there is that opportunity available.

There is a cap, of course, in that the provision, both in the code in relation to fines and in the bill in relation to restitution enforcement, contains a ceiling. There is a maximum which can be employed.

Also in relation to the question of interpretation as to whether or not this is a sentence or a punishment, it is worth noting that one major difference between a sentence of imprisonment and imprisonment in default of payment is that you can get out of jail as soon as you make the payment. That is a common occurrence. The defender is delivered to the jailhouse door, given an opportunity to make a call, someone shows up with the money and he walks. That happens on a daily basis.

[Traduction]

mais le Comité ne devrait pas oublier que, quoi qu'il arrive, la vraie question n'est pas là. En fait on s'attend qu'ils appuient la proposition faite par le ministre lors de sa dernière comparution devant le Comité.

Je vous renvoie au volume de Salhaney, le Canadian Criminal Procedure, à la page 406, où sont cités deux cas allant exactement dans le même sens que notre proposition. Je vous renvoie également à l'ouvrage de l'Association canadienne des juges de cour provinciale, le Canadian Sentencing Handbook, où l'on précise, à la page 107, que le défaut de paiement et l'emprisonnement qui l'accompagne n'ont rien à voir avec la sentence, mais doivent être considérés comme un moyen administratif d'application de la loi et de recouvrement des amendes. Les cas Chong Chow et Tomlinson sont également cités. Incidemment, le Comité sera peut-être intéressé de savoir que l'un des coaccusés de M. Chow porte le nom intéressant de Hung Duck.

Nous voulons également vous renvoyer à la seconde édition des Principles of Sentencing de D. A. Thomas, de 1979, qui fait autorité dans le monde régi par le Common Law et qui cite deux cas de Grande-Bretagne allant dans le même sens: Harman, 1959, 43 Criminal Appeal Reports, 161, et Thayne, 1969, 53 Criminal Appeal Reports, 582. Dans son article, le professeur Jobson appuie ce point de vue et déclare qu'il en est de même en Australie. Il cite le cas Reardon contre Nolan, 1983, 51 Australian Law Reports, 715; et aux États-Unis, le cas Tate contre Short, 401, United States Reports, 395, 1971; ainsi que le cas Bearden contre Georgia, 461, U.S. Reports, 660, 1983.

Je tiens à bien préciser que nous n'approuvons pas l'interprétation avancée. Qu'ils prêtent ou non le flanc à l'interprétation, ils fondent la proposition que nous avons exposée au Comité; voilà ce que nous défendons. Un fait demeure, il n'existe pas d'appel d'une ordonnance d'internement et de défaut de paiement.

Il y a place pour une révision, et je veux souligner une fois de plus que, si un tribunal agissait complètement à l'encontre des principes de justice naturelle, si la sentence imposée était totalement déraisonnable, ce tribunal dépasserait la compétence qui est la sienne, et le contrevenant envoyé en prison aurait la possibilité de contester l'ordonnance par voie de recours extraordinaire: l'ordonnance émise en vertu de la prérogative royale. Il existe donc une possibilité de solution.

Bien sûr, qu'il s'agisse des dispositions du code relatives aux amendes ou des dispositions du projet de loi relatives au recouvrement du dédommagement, il existe une limite, un maximum.

De plus, pour répondre à la question de savoir s'il s'agit d'une sentence ou d'une punition, on notera qu'il existe une grande différence entre une sentence d'emprisonnement et un emprisonnement par défaut de paiement. Dans ce dernier cas, en effet, il est possible de sortir de prison dès que le paiement a été effectué. Ceci se produit couramment. Le contrevenant est amené à la porte de la prison, et dès que quelqu'un arrive avec l'argent, il peut partir. C'est une pratique courante.

I recall an instance in the City of Ottawa where it happened to one of our noted criminal defence counsel, who was hauled away to Innes Road. He had to call his wife to come out with the money to pay the accumulated fines for parking infractions that he had incurred. So that does happen.

It also happens that people do spend time in jail, and that is a very disturbing phenomenon within our criminal justice system. It is one, as I indicated earlier, which is of great concern to almost everyone who is involved in the system and who wants to see it improved. It is one of the principal elements of the work undertaken in response to the Sentencing Commission's recommendations.

All of that begs the question of whether there should be an appeal. The problem is not whether there is a right of appeal;, the problem is that people are committed to jail for failure to pay their fines for the most part. I do not think that that problem will arise with regard to the enforcement of restitution orders, because, before imposing the order of imprisonment, the court is obliged, under this scheme, to examine the question of whether the offender has the means to pay. At that point in time the offender can raise any reasonable objectionfor example, inability to pay, that he is out of work, or whatever—that would govern the question. In this case, imprisonment would be used only in dealing with the scofflaws, the individuals who simply refuse to pay and have no reasonable excuse for not doing so. The court has every authority to extend the period within which the individual has to make payment, can vary the order, other than varying the total amount, and can provide the offender with the opportunity to advance any reasonable argument that he or she may wish to make.

With the greatest respect to the committee's recommendations, it is not felt that the solution to this problem of default incarceration rests with an appeal.

On an appeal the court would, on the merits of the issue as opposed to a review of a question of jurisdiction, only be substituting its discretion for the disrection exercised by the court at first instance. It is an unsatisfactory situation in which to put an appellate court. It is not a question of law as to whether or not the offender should be jailed for willful refusal, it is essentially a question of fact based on the evidence before the court that makes that order. To provide for an appeal would unnecessarily prolong the proceedings and delay the remedy which this legislation is trying to give to victims.

If I may say so, with all respect to the committee, nothing in the committee's response to the minister's position addresses the role of the victim in all of this. Quite frankly, the letter is silent as to the object and purpose of the legislation. In relation to the enforcement of restitution orders, quite clearly it is intended to provide an effective mechanism where, as a last resort, the offender is not prepared to make that payment—a mechanism which the current law does not provide. To add an appellate remedy at the stage where the court has imposed such an order is only prolonging the proceedings and avoiding the execution or completion of that restitution order.

[Traduction]

Je me rappelle, par exemple, le cas d'un avocat de la défense en droit criminel, qui fut traîné jusqu'à Innes Road, à Ottawa, et qui dut demander à son épouse d'apporter l'argent nécessaire pour régler un arriéré d'amendes imposées pour infractions au stationnement. Donc ce n'est pas un cas hypothétique.

Il arrive également que certaines gens passent du temps en prison. Ceci est regrettable et n'est pas à l'honneur de notre système de justice criminelle. Je le répète, tous ceux qui ont affaire à l'administration de la justice s'en inquiètent et veulent corriger cette situation. Il s'agit d'un des principaux éléments du travail qui a été entrepris en réponse aux recommandations des commissions de détermination de la peine.

Tout cela présume donc de la question de savoir s'il devrait y avoir appel. Le problème n'est pas de savoir s'il doit y avoir ou non droit d'appel; le problème c'est que les gens doivent aller en prison parce qu'ils ne sont pas capables de payer les amendes dans la plupart des cas. Je ne crois pas que ce problème se posera en ce qui concerne l'application des ordonnances de dédommagement parce qu'en vertu de ce processus, la cour est obligée de déterminer si le délinquant a les moyens de payer avant que l'ordonnance d'emprisonnement ne soit rendue. A ce moment-là, le délinquant peut soulever toute objection raisonnable-par exemple, incapacité de payer, chômage, etc. Dans un tel cas, on n'aurait recours à l'emprisonnement qu'avec les «irréductibles»: des gens qui refusent tout simplement de payer et n'ont aucun motif raisonnable de refuser de le faire. La cour a tout pouvoir pour prolonger la période pendant laquelle la personne doit faire le remboursement-elle peut changer l'ordonnance, sans changer le montant total, et fournir au délinquant la possibilité à l'avance de formuler tout argument raisonnable qu'il désirerait présenter.

Avec tout le respect que nous devons aux recommandations du Comité, nous n'avons pas l'impression que la solution à ce problème du défaut d'incarcération trouve sa solution dans un appel.

En cas d'appel, la cour ne ferait que substituer sa discrétion à celle exercée par la cour de première instance en se basant sur les mérites de la cause par opposition à un examen d'une question de compétence. C'est une situation insatisfaisante que de faire intervenir une cour d'appel. Il ne s'agit pas de savoir si le délinquant devrait être emprisonné pour refus délibéré, il s'agit simplement de faits basés sur les preuves fournies à la cour qui a rendu l'ordonnance. Se pourvoir en appel prolongerait inutilement les procédures et retarderait le recours que cette mesure essaie de donner aux victimes.

Avec tout le respect que je dois à ce Comité, rien dans la réponse du Comité à la position du ministre ne s'intéresse au rôle de la victime dans tout cela. Tout à fait franchement, la lettre passe sous silence l'objet et le but de la législation. En ce qui concerne l'application des ordonnances de dédommagement, il est tout à fait clair qu'on entend fournir un mécanisme efficace par lequel, en dernier recours, le délinquant n'est pas tenu de faire le versement, mécanisme que la loi actuelle n'offre pas. Faire intervenir une cour d'appel au moment où la cour a imposé une telle ordonnance ne fait que prolonger les procédures et empêcher l'exécution ou l'achèvement de cette ordonnance de dédommagement.

Those are my comments. I hope they have been of some assistance to the committee in its deliberations on this issue.

The Chairman: Yes, they have. Thank you, Mr. Mosley.

Senator Doyle: Mr. Mosley, I will have to ask you to take me by the hand once again with this legislation.

This is my understanding. Say a man goes to jail after being tried and found to have been vicious to the victim. He is given a penalty by the court, and is told that he will spend five years in durance vile, or whatever. After that happens the court then considers whether or not he should make restitution to the victim and then it looks at whether or not he can make restitution. If he is a derelict, has no likely source of income and is not likely to have one, then no order is made and the poor victim suffers, because that is the way of the world. As things go at the moment, being struck by a rich rook is the best medicine.

Does that not separate the fact of punishment from the matter of restitution? We have been inclined—and I found, sir, that you were so inclined this morning—to talk in terms of restitution in the way that you might talk of a fine. If there is a fine to be levied in this case, surely it will be levied at the time the judge levies the penalty of time in jail. This is something else; this is something new.

Every member of this committee is as anxious to see it come to pass as you or the minister, but we argue about the procedure. This is a separate procedure. This is something else again. It does not have to do with so many years in jail or so much money in a fine; it is something in addition. Because the man has money it is an order that he shall do something different from what the other guy who is there as a destitute person does. They will both get the proper judgment of the court for the crime, but whether or not they will pay this extra levy is a separate procedure. That is what I have wrestled with in the question: "If we are to do this as an extra thing and maybe wind up putting this guy in jail for another year or two, whereas if he had been destitute in the beginning we would not have done that, it deserves some kind of separate hearing."

You mentioned that there is always opportunity for review. I wish Senator Hastings were here this morning, because Senator Hastings has little faith in review. He has watched people wait seven, eight or nine years to get a review of the cases that put them into prison. Whether there has been justification in the applications or the efforts I do not know; we all know how long it took for Donald Marshall to get a review.

Mr. Mosley: With the greatest respect, what I meant by "review" was a judicial procedure. We use the word "review" to distinguish from an appeal, because the two are different procedures.

Senator Doyle: Yes; I understand your definition.

Mr. Mosley: But we are not talking about any bureaucratic review by prison or government officials. This is an application

[Traduction]

C'étaient là mes commentaires; j'espère qu'ils ont été d'une certaine aide au Comité dans ses délibérations à ce sujet.

La présidente: Oui, ils le sont. Merci, monsieur Mosley.

Le sénateur Doyle: Monsieur Mosley, je devrai vous demander encore une fois de me guider.

Voici comment je comprends la chose. Supposons qu'un homme aille en prison après avoir été jugé et après avoir été trouvé coupable de méchanceté envers la victime. La cour lui impose une amende et lui dit qu'il passera cinq ans en prison ou qu'importe. Après cela, la cour étudie s'il devrait y avoir ou non dédommagement de la victime et détermine ensuite si le délinquant peut ou non verser ce dédommagement. S'il n'en a pas les moyens, n'a aucune source connue de revenus et n'est pas susceptible d'en avoir, alors aucune ordonnance n'est rendue et la pauvre victime souffre parce que c'est ainsi que vont les choses. De la façon dont les choses se passent, vaut mieux être attaqué par quelqu'un qui en a les moyens.

Cela n'apporte-t-il pas une distinction entre la punition et le dédommagement? Nous avons eu tendance—et j'ai constaté, monsieur, que vous aviez aussi tendance ce matin—de parler en termes de dédommagement en l'assimilant à une amende. Si une amende doit être imposée dans ce cas, de toute évidence elle le sera au moment où le juge imposera la durée de temps d'emprisonnement. Il s'agit de quelque chose d'autre, de quelque chose de nouveau.

Chacun des membres de ce comité est tout aussi impatient que vous ou que le ministre de voir cette loi adoptée, mais nous débattons de points de procédure. Il s'agit d'une procédure séparée. Il s'agit de quelque chose d'autre. Cela n'a rien à voir avec le temps d'emprisonnement ou le montant de l'amende; c'est quelque chose qui vient s'ajouter en plus. Il s'agit d'une ordonnance obligeant celui qui a de l'argent à faire quelque chose de différent par rapport à l'autre qui est indigent. Ils obtiendront tous les deux un jugement approprié de la cour pour le crime qu'ils ont commis, mais le fait qu'ils paieront ou non cette indemnité supplémentaire relève d'une procédure séparée. C'est pourquoi je me suis dit que si en imposant quelque chose de supplémentaire et en se trouvant à emprisonner quelqu'un pour une année supplémentaire ou deux années supplémentaires alors que s'il avait été indigent dès le départ nous n'aurions pas procédé de cette façon, il faut alors prévoir un genre quelconque d'audience séparée.

Vous avez dit qu'il y a toujours possibilité de révision. J'aurais aimé que le sénateur Hastings soit ici ce matin parce qu'il croit très peu en ce processus. Il a vu des gens attendre des révisions de leur cas pendant sept, huit ou neuf ans. Je ne sais pas s'il faut mettre en cause les demandes ou les efforts, mais nous savons tous combien de temps il a fallu à Donald Marshall pour obtenir une révision.

M. Mosley: Avec tout le respect que je vous dois, quand je parle de «révision», je parle d'une procédure judiciaire. Nous utilisons ce mot pour le distinguer d'un appel, parce que les deux procédures sont différentes.

Le sénateur Doyle: Oui; je comprends votre définiton.

M. Mosley: Mais nous ne parlons pas d'une révision bureaucratique effectuée par des fonctionnaires gouvernementaux ou

to a court to issue what is known as a prerogative writ, a writ of *certiorari*, a writ of *habeas corpus*, a writ of *habeas corpus* with *certiorari* in aid. These are ancient rights in the common law that have been carried over and are recognized in the Criminal Code.

If you or I have reason to complain about the action of a court, we can apply to a superior court to review that decision. That superior court will decide whether the inferior court, i.e., the judge who has imposed the jail term, has acted without jurisdiction or has exceeded his or her jurisdiction.

If, for example, the order of imprisonment is completely unfair—the judge disregarded the plain terms of the statute and did not give the acused an opportunity to present his reasonable excuse, then that is a denial of fundamental justice. Superior courts will exercise their authority to quash the decisions of the inferior courts through the issuance of one of these writs. That is what I meant by "review." Please do not misunderstand me: I do not say that there is any comparison between that and the type of function that you described.

Senator Doyle: The one thing that there is in common among them is that they are all procedures that are available to a person who has been convicted and who is behind bars.

Mr. Mosley: Precisely.

Senator Doyle: They represent the various ways in which he can go. I was simply saying that I am familiar with the kind of procedure you are talking about, although we do not hear of it very frequently.

Mr. Mosley: The addition of an appellant right will not add a great deal to that, because all it will mean is that an offender goes before another court and says: "I do not think the judge who sent me to jail made the right decision." That court will then look at the matter and say: "Why should we interfere with the exercise of the discretion of the court below? On the facts before that court, the decision was quite proper. It was a fit decision and we will not interfere with it."

Senator Doyle: It is not for us to anticipate what an appeal court will do in the case of an appeal.

Mr. Mosley: That is true.

Senator Doyle: What is for us to consider is whether we are dealing here with a separate action that can send a man to jail—separate from the sentence he would normally get for committing the offence, having done physical or financial damage to another person. This is something that, if I were poor, I would not be faced with. On the other hand, if I have money, I will be faced with this likelihood of going to jail further without having that imposition, in itself, re-examined.

Mr. Mosley: With respect, I simply cannot agree. It is not a separate procedure, if I may take issue with that characterization. What we are talking about here is the enforcement of a sentence. The sentence is imposed at the time following convic-

[Traduction]

pénitentiaires. Il s'agit d'une demande présentée à une cour pour émettre ce qu'on appelle une ordonnance pour empêcher un abus de pouvoir ou de droit, un «writ» de «certiorari», un writ «d'habeas corpus», ou un «writ» «d'habeas corpus» et, secondairement, de «certiorari». Il s'agit de vieux principes de la common law qui ont été conservés et sont reconnus dans le droit criminel.

Si vous ou moi avons raison de nous plaindre de la mesure prise par une cour, nous pouvons demander à une cour supérieure de revoir cette décision. Cette cour supérieure décidera si la cour inférieure, c'est-à-dire le juge qui a imposé la peine d'emprisonnement, a agi sans avoir compétence pour le faire ou a agi hors de sa compétence.

Si, par exemple, l'ordonnance d'emprisonnement est tout à fait injuste—si le juge n'a pas tenu compte des règles de la loi et n'a pas donné à l'inculpé la possibilité de présenter une excuse raisonnable—il s'agit alors d'un déni de la justice fondamentale. Les cours supérieures exerceront leur pouvoir de casser les décisions des cours inférieures par le biais de l'émission d'une de ces ordonnances. C'est ce que je voulais dire quand j'ai utilisé le terme «révision». Ne vous méprenez pas: je ne dis pas qu'on peut établir une comparaison entre cette procédure et le genre de fonction que vous avez décrite.

Le sénateur Doyle: La seule chose que ces procédures aient en commun, c'est qu'elles offrent un recours à une personne qui a été condamnée et qui est derrière les barreaux.

M. Mosley: Précisément.

Le sénateur Doyle: Elles représentent les diverses options qui s'offrent à lui. Je disais simplement que je connais le genre de procédure dont vous parlez, bien que nous n'en entendions pas parler fréquemment.

M. Mosley: L'addition d'un droit d'appel n'ajoutera pas grand-chose, parce que tout ce que cela signifiera c'est qu'un délinquant ira devant une autre cour et dira: «Je ne crois pas que le juge qui m'a envoyé en prison a pris la bonne décision». Cette cour étudiera alors l'affaire et dira: «Pourquoi devrionsnous intervenir dans l'exercice de la discrétion de la cour inférieure? Étant donné les faits présentés à cette cour, la décision était tout à fait appropriée. Elle était tout à fait convenable et nous n'allons rien y changer.»

Le sénateur Doyle: Il ne nous appartient pas d'anticiper ce qu'une cour d'appel fera dans le cas d'un appel.

M. Mosley: C'est vrai.

Le sénateur Doyle: Ce qu'il nous faut savoir c'est si nous traitons ici d'une procédure séparée qui peut envoyer un homme en prison, procédure séparée de la sentence qu'il obtiendrait normalement s'il avait commis le délit, ayant nui physiquement ou financièrement à une autre personne. Je ne serais pas confronté à une telle situation si j'étais pauvre. Par ailleurs, si j'avais de l'argent, je serais confronté à la possibilité d'aller en prison sans que cette imposition en soi soit réexaminée.

M. Mosley: Sauf votre respect, je ne suis absolument pas d'accord. Il ne s'agit pas d'une procédure séparée, si je puis qualifier cette démarche ainsi. Ce dont nous parlons ici c'est de l'application d'une sentence. La sentence est imposée à la suite

tion when the court has made inquiry as to the ability of the offender to pay, as the statute provides. It is at that point in time, considering the offender's ability to pay, that the court decides whether or not an order of restitution can or should be made.

However, if you have a derelict offender or an offender who is destitute and has no means to pay, or is unlikely to have any means to pay, then it would be absolutely futile for the court to make an order for restitution, and the courts are cognizant of that.

Senator Flynn: I do not know if you can say that it is futile. He may have no money now, but he may have it later.

Mr. Mosley: That is true, and the court is empowered to consider the future ability to pay—for example, if it is dealing with a young individual who is starting out in a career; but at the point in time of sentencing that individual may have no income whatsoever and will be unable to pay. However, the court may be well aware that the individual has the prospect of employment and that at a future date the ability to pay will be there. Therefore, the court could make the order.

Senator Doyle: I agree with everything you say.

Mr. Mosley: However, that is the sentence. If the offender says: "Making a restitution order in my case was an unfit sentence," then the offender has every right to appeal that sentence.

Senator Doyle: You are saying that it is part of the basic sentence? Although it may apply to one individual and not to another, it is the punishment that fits the crime; it is not something separate and apart?

Mr. Mosley: If it does not fit the crime or the offender, then the offender can appeal that sentence right up through the normal avenues of appeal and can contest the imposition of that restitution order as part of his sentence.

Senator Flynn: What about the victim?

Mr. Mosley: The victim has no standing and has no right of appeal.

Senator Flynn: What happens in a case where the restitution order is in favour of the victim and it is not enough?

Mr. Mosley: The only opportunity that the victim would have to partake in any proceedings in relation to a restitution order is if the restitution order is filed as a judgment in the superior court of the province. Then the victim would have the right to take action in the normal course of events through civil process.

Senator Flynn: Can the victim appeal that order after the judgment or restitution order has been registered in the superior court?

Mr. Mosley: The victim has no right of appeal from the sentence. The victim has no standing.

[Traduction]

de la condamnation quand la cour a fait enquête sur la capacité du délinquant de payer, comme le prévoit la loi. C'est à ce moment-là, considérant la capacité du délinquant de payer, que la cour décide si une ordonnance de dédommagement peut ou devrait être rendue ou non.

Toutefois, si le délinquant est sans moyen ou si un délinquant est indigent et n'a aucun moyen de payer, ou n'est pas susceptible d'en avoir les moyens, il serait alors absolument vain que la cour rende une ordonnance de dédommagement, et les cours en sont bien conscientes.

Le sénateur Flynn: Je ne sais pas si on peut dire que c'est vain. Il n'en a peut-être pas les moyens maintenant, mais il pourrait les avoir plus tard.

M. Mosley: C'est vrai, et la cour a le pouvoir d'envisager la capacité future de payer—par exemple, si elle est saisie du cas d'une personne qui démarre dans sa carrière mais qui, au moment de la sentence, n'a aucun revenu de quelque sorte et est incapable de payer. Cependant, la cour peut très bien savoir que cette personne a la perspective d'un emploi et qu'à une date ultérieure elle aura les moyens de payer. Alors la cour pourrait rendre l'ordonnance.

Le sénateur Doyle: Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous dites.

M. Mosley: Toutefois, c'est cela la sentence. Si le délinquant dit que rendre une ordonnance de dédommagement dans son cas était une sentence inappropriée, alors le délinquant a tous les droits de faire appel de la sentence.

Le sénateur Doyle: Vous dites que cela fait partie de la sentence de base? Bien que cela peut s'appliquer à un individu et pas à un autre, c'est la punition qui correspond au délit; ce n'est pas quelque chose de séparé et de complètement à part?

M. Mosley: Si elle ne correspond pas au délit ou au délinquant, alors le délinquant peut faire appel de la sentence en empruntant les voies normales d'appel et peut contester l'imposition de cette ordonnance de dédommagement dans le cadre de la sentence.

Le sénateur Flynn: Qu'en est-il de la victime?

M. Mosley: La victime n'a aucun statut et n'a aucun droit d'appel.

Le sénateur Flynn: Que se passe-t-il dans un cas où l'ordonnance de dédommagement est en faveur de la victime et que ce n'est pas assez?

M. Mosley: La seule façon pour la victime de prendre part à toute procédure en ce qui concerne une ordonnance de dédommagement concerne le cas où l'ordonnance de dédommagement a été rendue comme jugement de la cour supérieure de la province. Alors la victime aurait le droit de prendre des mesures dans le cours normal des événements en recourant au processus civil.

Le sénateur Flynn: La victime peut-elle en appeler de cette ordonnance une fois que le jugement ou que l'ordonnance de dédommagement a été inscrite auprès de la cour supérieure?

M. Mosley: La victime n'a aucun droit d'en appeler de la sentence. La victime n'a aucun statut.

Senator Flynn: It is the restitution order that I am speaking of.

Mr. Mosley: If the restitution order is filed with the superior court, then the victim can take the steps required to enforce the restitution order.

Senator Flynn: You are referring to execution of the judgment?

Mr. Mosley: It is a judgment; there is no question of the quantum.

Senator Flynn: He cannot appeal the amount?

Mr. Mosley: No.

Senator Flynn: Neither can the offender appeal the amount if it is too high?

Mr. Mosley: Just a second. If the offender disputes the amount, the offender can appeal the making of the restitution order as part of his right to appeal against sentence.

Senator Flynn: Then the victim will have a standing before the court?

Mr. Mosley: No, the victim never has any standing.

Senator Flynn: Why not?

Mr. Mosley: Why not?

Senator Flynn: I am sorry, I am not really asking you why not. I am saying that he would not have any standing, in your view. It seems to me the victim has an interest at that point.

Mr. Mosley: Not in our system, senator.

Senator Flynn: But you agree that this bill is introducing a new system?

Mr. Mosley: With respect, the bill does not go that far. That is one of the issues that have been raised in discussions on victims' matters for quite some time. There are those who would like the legislation to go as far as providing the victim with standing. However, this bill does not do that and there is a considerable body of opinion to the effect that we should not go that far.

I do not know whether you want to pursue that question, senator, but it is a feature of continental systems. For example, in France and Germany, victims can participate in the criminal process. However, in the common law system, the victim has no standing—

Senator Flynn: I know.

Mr. Mosley: —and basically, legislation does not alter that whatsoever.

However, if I may return to Senator Doyle's concern, there is no obstacle to the offender appealing the imposition of the restitution order. He can appeal the making of any order; he can appeal the amount of the order. That is not in dispute here and, with respect, that is not the issue. The issue is that, having appealed and lost or having forgone the right to appeal the restitution order, some time later the offender has not complied with the terms of the order and action is taken to enforce it. It

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Je parle de l'ordonnance de dédommagement

M. Mosley: Si l'ordonnance de dédommagement a été enregistrée auprès de la cour supérieure, alors la victime peut prendre les mesures nécessaires pour faire appliquer cette ordonnance.

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire l'exécution du jugement?

M. Mosley: C'est un jugement; il n'est pas question de quantum.

Le sénateur Flynn: Elle ne peut en appeler du montant?

M. Mosley: Non.

Le sénateur Flynn: Le délinquant non plus ne peut en appeler du montant s'il est trop élevé?

M. Mosley: Un instant. Si le délinquant n'est pas d'accord avec le montant, il peut en appeler de l'ordonnance de dédommagement dans le cadre de son droit d'appel contre la sentence.

Le sénateur Flynn: Alors la victime a un statut devant la cour?

M. Mosley: Non, la victime n'en a aucun.

Le sénateur Flynn: Pourquoi pas?

M. Mosley: Pourquoi pas?

Le sénateur Flynn: Je m'excuse, ce n'est pas tout à fait ce que je voulais dire. Toujours est-il que, selon vous, la victime n'a aucun statut? Elle est pourtant concernée, ce me semble?

M. Mosley: Pas dans notre système, monsieur.

Le sénateur Flynn: Mais vous conviendrez avec moi que ce projet de loi introduit un nouveau système?

M. Mosley: Je me permets de préciser qu'il ne va pas aussi loin. C'est un point qu'on soulève depuis longtemps en discutant de la situation des victimes. D'aucuns aimeraient que la loi reconnaisse un statut officiel à la victime, mais ce projet de loi n'en reconnaît pas; d'ailleurs, une opinion généralement reçue veut que ce ne poit pas non plus souhaitable.

Tenez-vous à approfondir la question, monsieur le sénateur? Un tel statut est en effet reconnu par différents pays d'Europe; ainsi, en France et en Allemagne la victime a le droit de participer à l'instruction du procès. La common law ne lui reconnaît cependant aucun statut . . .

Le sénateur Flynn: En effet.

M. Mosley: . . . et ce texte n'y changera rien.

Pour revenir à ce dont parlait le sénateur Doyle, rien ne s'oppose à ce que le contrevenant interjette appel contre une ordonnance de restitution, soit pour le principe, soit pour le montant. Personne ici ne prétend le contraire. Mais il peut arriver que le contrevenant, n'ayant pas fait appel ou n'ayant pas eu gain de cause, ne respecte pas les dispositions de l'ordonnance le concernant, et qu'il faille prendre des mesures.

is only at that stage that one can fairly say there is a new procedure, but the procedure is purely one of enforcement.

At that stage, the court has before it information to the effect that this offender has not paid. With respect to fines today, the better course of action is for the court to inquire: "Why not?" The reality is that that inquiry does not often produce any results. It is done by mail in some jurisdictions in this country, and very often the offender has moved and the mail does not get delivered. The court is then confronted with no reasonable excuse.

Under our present system, the offender can apply for a variation or an extension of the order to pay the fine and very often a simple response by letter will acquire an extension of time to pay. Professor Jobson speaks of the experience in B.C. where they will issue as many as three extensions before requiring the offender to appear in person to determine whether or not anything further should be done to enforce the order.

In the vein of being completely consistent with the concern with the use of default incarceration, this bill provides a procedure to bring that offender before the court to present his explanation. Nothing is going to be done in the court office; this will not be an automatic process of a commital warrant being signed by a Justice of the Peace and then issued to the police to pick up the offender. The offender will be brought to the court and given the opportunity to explain why he has not paid.

Thereafter, the court is not obliged to impose incarceration. It may be, as the bill indicates, that civil execution would be a suitable way to enforce payment. Civil execution is something that the sentencing commission recommends very highly and which has been adopted within the provinces. For example, Quebec has a very sophisticated system of enforcement through the civil process. Manitoba has reduced its default incarceration rate to 5 per cent. Each jurisdiction is concerned about this procedure for a number of reasons. It is recognized that it is unjust, that it is costly and that it leads to high rates of imprisonment in this country. As the committee's letter recognizes, the percentage of people in our jails for being in default of payment on fines is unfortunately high.

Senator Buckwold: What is it?

Mr. Mosley: It varies. The figures are cited in the letter, but I cannot find the reference. However, in Manitoba it is down to 5 per cent, and Quebec is virtually abandoning the use of jail for the enforcement of fines because it has found the civil process to be very effective. This is something that we want to encourage.

Senator Flynn: But we are going in the other direction.

Mr. Mosley: Not at all. With the greatest respect, this bill simply recognizes that in the last resort there will always be individuals who laugh at the court system—scofflaws, as we say; people who simply will not abide by the terms of the order. The court in those circumstances must have the authority to deal with that situation effectively.

[Traduction]

Ce n'est qu'à ce moment-là qu'on peut parler d'une nouvelle façon de faire, et encore celle-ci ne concerne que l'exécution de l'ordonnance. Le tribunal est informé que le contrevenant n'a pas payé, auquel moment, en principe, il devrait s'enquérir des raisons du défaut de paiement. Or en réalité, c'est plus souvent qu'autrement peine perdue. Le contrevenant a pu déménager et n'avoir par reçu le message le tribunal ne peut que constater qu'il n'y a aucune excuse raisonnable.

Aux termes du système actuel, le contrevenant peut demander que les dispositions de l'ordonnance soient modifiées ou que le délai de paiement soit prolongé; dans ce dernier cas, une simple note suffit généralement. Le professeur Jobson nous a parlé de la pratique de la Colombie-Britannique, qui consent jusqu'à trois prolongations avant de convoquer le contrevenant pour décider s'il faut appliquer d'autres mesures.

Pour ne pas déroger à l'idée que l'incarcération doit être l'ultime recours, ce projet de loi prévoit que le contrevenant comparaisse en cour pour s'expliquer. Rien n'est expédié au greffe du tribunal; il ne s'agira pas de faire signer un mandat d'amener par un juge de paix et de prier la police de mettre la main au collet de l'intéressé, lequel sera cependant convoqué au tribunal pour s'expliquer.

Le tribunal n'est aucunement forcé de l'incarcérer. Peut-être qu'il convient, comme le projet de loi le suggère, d'exécuter l'ordonnance comme s'il s'agissait d'un jugement rendu dans une procédure civile. C'est d'ailleurs cette formule qu'ont retenue la Commission canadienne sur la détermination de la peine, aussi bien que les provinces. Ainsi, le Québec est passé maître dans l'art d'exécuter ces ordonnances dans le civil. Le Manitoba, lui, n'incarcère plus que 5 p. 100 de ceux qui négligent de payer leurs amendes. Les pouvoirs publics s'en inquiètent, cependant, pour plusieurs raisons. Tous reconnaissent que c'est injuste, que cela coûte cher et que le taux d'incarcération national s'en trouve augmenté. La lettre du Comité reconnaît en effet que le pourcentage de détenus qui sont en prison pour n'avoir pas payé une amende est malheureusement très élevé.

Le sénateur Buckwold: Quel est ce pourcentage?

M. Mosley: Il varie. La lettre donne des chiffres, mais je ne les retrouve plus. On sait cependant que le Manitoba a réussi à réduire ce taux à 5 p. 100 et que le Québec renonce pour ainsi dire complètement à l'incarcération en tant qu'instrument de perception des amendes, puisqu'il trouve fort efficace la procédure civile. Tendance très louable.

Le sénateur Flynn: Que l'on contrarie, pourtant.

M. Mosley: Mais non. Sauf votre respect, ce projet de loi ne fait que reconnaître qu'il y aura toujours des irréductibles qui se moquent de la justice et qui passent outre à toutes les ordonnances. Cela étant, le tribunal doit être en mesure de s'en prendre à eux.

Senator Flynn: I agree with you when you say that the big problem is not the appeal. There is the ability to appeal an initial decision imposing sentence, and, in the case of default, to impose a jail sentence—or a restitution order with incarceration for not observing the restitution order coming later. What we are really doing here with the restitution order is establishing something that was done away with at least half a century ago, and that is jailing people for being in default of the payment of civil debts.

Mr. Mosley: No, sir.

Senator Flynn: The restitution order is invoked by a criminal court in the event of default of a civil debt. You can get an order from a civil court, but it is the same thing in the end.

Mr. Mosley: No, sir. With the greatest respect, if we accept that proposition, the entire scheme will fall down. The scheme is predicated on the fact that this is part of the criminal sentencing process. If it is not, if it is civil enforcement of a civil debt, then federally we have no authority to deal with the matter.

Senator Flynn: Why do you have to register the judgment in a superior court? Why do you say that the orders are enforceable under the ordinary procedure in civil courts?

Mr. Mosley: It is simply to make use of the enforcement procedure in the civil process. It remains enforcement of a sentence, a sentence imposed by a criminal court as a form of reparative sanction for the crime committed. The commission has recommended—this is a matter of great interest and in fact was a feature of Bill C-19 in 1984—that restitution should be recognized as a sanction in its own right, as are probation, imprisonment and fines. If recognized as such, it would become even more clear that what is being done here is sentencing the offender for the crime. Part of the sentence for that crime is to provide redress to the victim who has suffered a wrong or an injustice because of the commission of the crime.

Senator Flynn: I agree with you there, but what I am trying to make clear is that we are going in an entirely new direction here. I think you will agree that only recently it was found unacceptable to use the criminal courts to force restitution, when the practice was followed by criminal lawyers. They would prosecute before a criminal court in the hope of obtaining restitution, but the criminal court always considered it as absolutely unacceptable. Now, you are entrenching it in law. You may be right, but you have to agree with me that we are entering a new field by using criminal law to solve what is in essence a civil matter.

Mr. Mosley: With respect, sir, I agree only to the extent that what you have described remains very much part of our law. It is an abuse of the process of the criminal court to use it to enforce a civil debt. So if, as you describe, a lawyer lays charges on behalf of a client simply in order to enforce the debt—

Senator Flynn: With this legislation, they will do that.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Je conviens avec vous que tout ne se joue pas au moment de l'appel. On peut se pourvoir contre une première sentence et, en cas de non-paiement, une peine de prison ou une ordonnance de dédommagement peut être prononcée, et l'incarcération pour non-respect de cette ordonnance viendra en temps et lieu. En fait, en traitant de la sorte les ordonnances de restitution, nous revenons en arrière d'une bonne cinquantaine d'années, à cette pratique oubliée qu'est l'incarcération pour défaut de paiement de dettes civiles.

M. Mosley: C'est faux, monsieur.

Le sénateur Flynn: L'ordonnance de restitution est invoquée par une cour criminelle en cas de non-paiement d'une dette civile. On pourrait tout aussi bien faire faire l'ordonnance par un tribunal civil, cela revient strictement au même.

M. Mosley: Sans vouloir vous contredire, monsieur le sénateur, une telle interprétation ferait foirer tout le système, qui tient pour acquis que tout se passe à l'intérieur de la procédure de détermination de la peine, au pénal. Sinon—s'il s'agit plutôt de la perception, au civil, d'une cette civile—en ce cas, l'Administration fédérale n'en connaît pas.

Le sénateur Flynn: Pourquoi faut-il faire enregistrer le jugement par un tribunal supérieur? Pourquoi dites-vous que les ordonnances peuvent être exécutées en vertu de la procédure ordinaire, dans les tribunaux civils?

M. Mosley: Tout simplement pour nous prévaloir des procédures d'exécution des ordonnances que prévoit déjà le civil. La sentence n'en demeure pas moins celle d'une cour de justice pénale pour sanctionner le crime et dédommager la victime. Il y a un vœu de la Commission qui mérite qu'on s'y attarde—et c'est quelque chose qui, déjà, était proposé dans le projet de loi C-19, en 1984—soit que la restitution soit reconnue comme une sanction à part entière, au même titre que la prison, les amendes ou la liberté surveillée. Si elle était reconnue comme telle, il deviendrait d'autant plus évident que notre action consiste à punir le délinquant, à sanctionner le crime, en exigeant un dédommagement pour la victime de l'acte criminel.

Le sénateur Flynn: Fort bien, mais j'essaie de vous faire comprendre que c'est vraiment de l'inédit. Vous conviendrez, je pense, que malgré les efforts dans ce sens de certains pénalistes et jusqu'à tout récemment, il a été considéré comme inacceptable d'intenter des poursuites au pénal pour obtenir un dédommagement. Ces avocats avaient beau demander restitution au moyen d'une cause criminelle, elle leur était toujours refusée. Or voici que vous l'officialisez. Vous avez peut-être raison, mais avouez que c'est nouveau: le droit criminel servant à régler une affaire civile.

M. Mosley: Si vous permettez, monsieur le sénateur, cela n'est vrai qu'en partie. Le droit criminel ne connaîtra pas plus demain qu'aujourd'hui des dettes civiles. C'est abuser du système que de vouloir percevoir une dette civile en passant par une cour criminelle. Dans votre exemple, donc, d'un avocat qui intenterait un procès au nom de son client rien que pour recouvrer une dette...

Le sénateur Flynn: Comme cela arrivera, avec ce texte.

Mr. Mosley: . . . the criminal court will say, "What you are trying to do is an abuse of the process of this court, and we will not deal with the matter."

Senator Flynn: The courts will not say that now.

Mr. Mosley: Yes, sir. I suggest there is a very real distinction here. It is not a matter of going to a criminal court simply to enforce the debt; it is a matter of making a complaint to the criminal court that a crime has been committed and ensuring that as part of the sentence for that crime redress is made to the wrong suffered by the victim.

I would add that what we are dealing with here is already part of the Criminal Code. Section 653 has long recognized the right of the victim to seek restitution from the offender during the criminal process. That question was addressed by the Supreme Court of Canada in the case of *Zelensky* approximately 10 years ago. The argument advanced was that section 653 was *ultra vires* Parliament because it was, in effect, dealing with the civil process and that what Parliament had purported to do was enact legislation relating to property and civil rights, a provincial area of responsibility. The court upheld the legislation and found that this was in fact criminal law and, therefore, quite properly part of the criminal process.

Senator Flynn: I am not objecting on that point. After all, if you are saying that you need it for the enforcement of the Criminal Code, I understand the doctrine of ancillary powers, and so do the provinces in that they have not objected to that provision. I am saying that you are entering into a new field here; that you have incorporated into criminal law part of the civil process.

Mr. Mosley: That process is in the code at present and, as I say, it has been upheld.

Senator Flynn: I am not really objecting to it. I am simply saying that we are going back to the situation that obtained 50 years ago, when people were jailed for being in default of civil debts. We are re-establishing that principle.

Mr. Mosley: I wish to reiterate that a jail sentence will only be imposed on an offender who simply refuses to pay.

Senator Lewis: When he can pay.

Mr. Mosley: Yes, when he can pay.

Senator Flynn: Of course. That is what we were doing 50 years ago when we were putting people in jail for not paying their debts.

Mr. Mosley: I am afraid my knowledge of our laws in those times is limited to Dickens. My recollection of the practice is that they used debtors' prison to deal both with people who refused to pay and with people who could not pay. There is no question that this legislation will not apply to the person who is unable to pay because he is indigent. The courts will not send people to jail who simply cannot pay.

Senator Gigantès: Madam chairman, I have a comment here. While waiting to testify as a witness to a motor vehicle accident in an Alberta court, I witnessed a case involving an Indian who had been brought before the court. The judge said, [Traduction]

M. Mosley: ... la cour criminelle lui dirait: Vous vous méprenez sur les attributions de la Cour, qui ne se penchera pas sur cette affaire.

Le sénateur Flynn: Plus maintenant.

M. Mosley: Si. Il y a là une distinction très nette à faire. Il ne s'agit pas de faire percevoir une dette civile par la cour criminelle; il s'agit plutôt d'adresser à cette cour une plainte au sujet d'un crime qui a été commis, dans laquelle on demande que la peine infligée comprenne un dédommagement pour la victime.

J'ajoute que ce dont il est question ici fait déjà partie du Code criminel, dont l'article 653 reconnaît depuis belle lurette le droit de la victime de chercher à se faire dédommager par le contrevenant pendant l'instruction du procès. Cette question a été tranchée par la Cour suprême il y a une dizaine d'années, dans l'affaire Zelensky. On avait prétendu que l'article 653 était ultra vires puisqu'en fait il touchait à la procédure civile, que le Parlement s'était ingéré dans une sphère de compétence provinciale, soit les droits civils et les droits de propriété. La Cour a cependant maintenu cet article, estimant qu'il était bien une disposition du droit criminel et, partant, aucunement déplacé dans un contexte de justice pénale.

Le sénateur Flynn: Je ne prétends pas le contraire. Après tout, si vous dites en avoir besoin pour l'application du Code criminel, je comprends très bien la doctrine des pouvoirs subordonnés, et les provinces aussi, puisqu'elles ne se sont pas opposées à cet article. Je dis et je maintiens, cependant, que ce que vous faites est inédit, que vous incorporez au droit pénal une partie de la procédure civile.

M. Mosley: Elle fait déjà partie du Code et, comme je l'ai mentionné, elle a été maintenue.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas vraiment une critique de ma part. Seulement, on m'a l'air de retourner cinquante ans en arrière, à l'époque où les gens étaient jetés en prison pour n'avoir pas payé leurs dettes civiles.

M. Mosley: Je désire réaffirmer qu'une sentence de prison ne sera imposée qu'à un contrevenant qui refuse carrément de payer.

Le sénateur Lewis: Lorsqu'il peut payer.

M. Mosley: Oui, lorsqu'il peut payer.

Le sénateur Flynn: Certainement. C'est ce que nous faisions il y a cinquante ans alors que nous mettions les gens en prison pour ne pas avoir payé leurs dettes.

M. Mosley: Mes connaissances du droit de l'époque ne vont pas plus loin que Dickens, je le crains. Si je me souviens bien, cependant, la «debtors' prison» était destinée non seulement à ceux qui refusaient de payer leurs dettes, mais aussi à ceux qui n'en avaient pas les moyens. Or il ne fait aucun doute que ce texte de loi ne s'applique pas aux indigents. Les tribunaux ne vont jeter en tôle personne qui soit vraiment dans l'impossibilité de payer.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, un commentaire. En attendant de témoigner dans une cour de l'Alberta, un jour—j'avais été témoin d'un accident d'automobile—j'ai eu connaissance du cas d'un prévenu de race amérindienne. Le

"Hello, Tom. This is the third time you have appeared before me for being drunk; \$300 or three months in jail." Tom did not have enough money to pay the \$300 fine, so he went to jail for three months. That was absurd because the cost of keeping him in jail for three months very much exceeded \$300. People who are indigent do get sent to jail. The principle of sending an indigent person to jail is well illustrated by the enormous number of people we have in our jails compared with other countries as a percentage of their population.

Mr. Mosley: I do not know if the honourable senator heard my earlier remarks, but we most definitely agree with the thrust of his comments, that that is a problem within our system that needs to be addressed. I agree that judges use imprisonment in default as an alternative penalty for offenders who cannot pay. That is a practice which should be discouraged and it is being discouraged, through the use of fine-option programs. Certainly, the department has promoted the use of fine-option programs. In 1985, Bill C-18 made specific provision within the Criminal Code for the use of such programs, and they have been, I believe, largely responsible for the reduction of the Manitoba rate to 5 per cent. That is a very real concern that is being addressed.

In this context, we are not dealing with the judge who is saying to an offender that if he cannot pay restitution he will spend time in jail. At the sentencing stage, the court is going to say that the offender must pay restitution to the victim. At a subsequent point in time, if restitution has not been paid in relation to that order, the court will then again be required, under the terms of the proposed legislation, to conduct an inquiry as to what should be done. The court will have to assess whether the offender needs more time to pay and whether there should be a variation in the order. The court will have to decide whether it would be futile to try to enforce the order at that point because the offender has no means. At that stage the court, as the legislation recognizes, can direct that the order be filed as a judgment in a superior court. It may be impossible to take execution of that judgment at that point in time. If an offender has no assets, nothing can be seized under the civil process. However, if the judgment is filed and registered as a judgment, then it has a life of its own depending on the province. It could run for as long as 20 or 30 years.

Senator Flynn: In Quebec it is 30 years.

Mr. Mosley: At a later point in time, if the offender has assets, then execution can be made. If it is absolutely futile to try to enforce, the court is not going to send the offender to jail.

Senator Gigantès: You just agreed that there is a regrettable practice on the part of judges of sending people to jail because they are unable to pay fines.

Mr. Mosley: That is part of the sentencing. The distinction is that the judge with the offender before him is saying, "\$300 or three months." At that point in time, that judge, under the terms of the code, should be inquiring into the ability of the offender to pay. If, in fact, the offender is unable to pay the fine of \$300, then it is an unfit sentence and the offender can appeal that order at that stage. Unfortunately, that does not happen.

[Traduction]

juge lui a lancé: «Salut, Tom. C'est la troisième fois que je vous juge pour ivresse publique; 300 \$ ou trois mois de prison.» Tom n'avait pas assez d'argent pour payer l'amende de 300 \$; par conséquent, il a passé trois mois en prison, ce qui était absurde, car le garder en prison trois mois a coûté beaucoup plus que 300 \$. Les gens sans moyens sont emprisonnés. Il suffit pour s'en convaincre de voir le nombre prodigieux de personnes qui pourrissent dans nos prisons et de comparer le cœfficient de notre population carcérale à celui d'autres pays.

M. Mosley: J'ignore si l'honorable sénateur a entendu ce que j'ai dit plus tôt, mais nous sommes certainement d'accord avec lui pour dire qu'il s'agit là d'un problème auquel nous devons nous attaquer. Il est vrai que les juges emprisonnent les délinquants qui ne peuvent payer l'amende. C'est là une pratique à décourager, ce que font les programmes qui offrent d'autres choix que les amendes. Le ministère a favorisé l'implantation de ce genre de programmes. En 1985, le projet de loi C-18 modifiait le Code criminel en ce sens, et ces programmes, je crois, ont permis dans une large mesure de ramener le taux du Manitoba à 5 p. 100. Ce problème, très réel, n'est donc pas négligé.

Dans ce contexte-ci, on ne parle pas du juge qui dit au délinquant que s'il ne paie pas de dédommagement, il ira en prison. Lors de la sentence, le tribunal va dire que le délinquant doit dédommager la victime. À défaut de dédommagement, le tribunal doit alors, selon le projet de loi, faire une enquête, puis prendre des mesures. Il doit ainsi décider s'il faut prolonger le délai de paiement et modifier l'ordonnance de dédommagement. Il doit aussi déterminer s'il est utile ou non de faire respecter l'ordonnance, étant donné que le délinquant est sans moyens. À ce stade, le tribunal, ainsi que la loi le prévoit, peut demander que l'ordonnance soit enregistrée à titre de jugement à la Cour supérieure. Mais il n'est peut-être pas possible alors de faire exécuter ce jugement. Si le délinquant ne possède aucun bien, on ne peut rien saisir selon les procédures civiles. Cependant, le jugement déposé et enregistré à titre de jugement est valide pendant une durée qui varie selon la province. Cela peut aller jusqu'à 20 ou 30 ans.

Le sénateur Flynn: Au Québec, c'est 30 ans.

M. Mosley: Par la suite, si le délinquant acquiert des biens, le jugement peut alors être exécuté. S'il est absolument inutile de faire respecter l'ordonnance de dédommagement, le tribunal ne va pas faire emprisonner le délinquant.

Le sénateur Gigantès: Vous venez tout juste d'admettre que les juges ont la déplorable habitude de faire emprisonner les gens qui sont incapables de payer les amendes.

M. Mosley: Cela fait partie de la sentence. La différence, c'est que le juge qui entend le délinquant dit: «300 \$ ou trois mois». Mais selon le code, ce juge devrait alors s'informer de la capacité de payer du délinquant. Si ce dernier est incapable de payer l'amende de 300 \$, la sentence ne convient alors pas, et le délinquant peut en appeler de l'ordonnance. Malheureusement, ce n'est pas le cas.

Senator Gigantès: Under Bill C-89, at a certain stage, where the offender has not complied with the restitution provision and the judge sentences him to jail for non-compliance—and, suppose, this is a judge who likes sending people to jail—should it not be possible to appeal?

Mr. Mosley: It is not a sentence; it is an order of enforcement.

Senator Gigantès: Whether you put one label on it or another, the person is still being sent to jail because he cannot pay and the judge is one of those judges who send people to jail when they, in fact, truly cannot pay.

Mr. Mosley: Then, sir, that is a denial of natural justice and that offender has the remedy of an application for a prerogative writ because the court has exceeded its jurisdiction.

Under this proposed legislation, the court is only empowered when the offender has no reasonable excuse. If that offender is before the court and has a reasonable excuse, the court has no authority to send that individual to jail. That is what I was speaking of earlier as an excessive jurisdiction. The judge is acting beyond the scope of the authority that the legislation confers on him. If, at that point, an order is made and the offender has a reasonable excuse for not complying with it, he can apply to a superior court for a writ of habeas corpus or certiorari to quash the decision of that inferior court judge.

Senator Gigantès: We have people in jail today in various provinces who are there because they did not have the \$300.

Senator Buckwold: I believe the figure is 20 per cent.

Senator Gigantès: If that is the case, have not those people applied for relief under the provision you have mentioned?

Mr. Mosley: Those offenders have rights of appeal from the sentence.

Senator Gigantès: Are you saying they do not exercise them?

Mr. Mosley: Some of them exercise them and sometimes the sentence is altered by the appellant court, but the sentence is a fine, it is not three months in jail. They may appeal the fine and argue that it is an unfit sentence because they have no resources to pay the fine.

There is one exception and that is impaired driving which now has a minimum penalty. For virtually every other offence under the Criminal Code, if a fine is imposed as a sentence and the offender has no ability to pay the fine, then that offender can appeal that sentence as an unfit sentence.

Senator Gigantès: But you are telling us that some do not do that.

Mr. Mosley: Unfortunately, quite a few do not. They serve their time. A small percentage of people choose to serve their time rather than pay the fine.

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: D'après le projet de loi C-89, à un moment donné, si le délinquant ne s'est pas conformé à l'ordonnance de dédommagement et que le juge le condamne à la prison pour cette raison — et supposons que c'est un juge qui aime faire emprisonner les gens — ne devrait-il pas être possible d'interjeter appel?

M. Mosley: Ce n'est pas une sentence, c'est une ordonnance d'exécution.

Le sénateur Gigantès: Peu importe le nom, la personne est emprisonnée parce qu'elle ne peut pas payer, et le juge est un de ces juges qui emprisonnent même les gens qui sont vraiment incapables de payer.

M. Mosley: Alors, monsieur, il s'agit là d'un déni de justice naturel, et ce délinquant peut faire appliquer un bref de prérogative parce que le tribunal a outrepassé sa juridiction.

D'après le projet de loi, le tribunal n'a le pouvoir d'agir que lorsque le délinquant n'a aucune excuse raisonnalbe. Si le délinquant a une excuse raisonnable, le tribunal n'a pas le droit de l'emprisonner. C'est ce que j'appelais plus tôt une autorité judiciaire excessive. Le juge outrepasse le pouvoir que la loi lui confère. Si le juge rend une ordonnance et que le délinquant a une excuse raisonnable pour ne pas s'y conformer, celui-ci peut demander à une cour supérieure un bref d'habeas corpus ou un bref de certiorari pour faire casser la décision du juge du tribunal inférieur.

Le sénateur Gigantès: Des gens sont actuellement emprisonnés dans différentes provinces parce qu'ils n'avaient pas les 300 \$.

Le sénateur Buckwold: Je crois que le chiffre est de 20 p. 100.

Le sénateur Gigantès: S'il en est ainsi, ces gens n'ont-ils pas demandé une exonération en vertu de la disposition que vous avez mentionnée.?

M. Mosley: Ces délinquants ont le droit d'en appeler de la sentence.

Le sénateur Gigantès: Êtes-vous en train de nous dire qu'ils n'exercent pas ce droit?

M. Mosley: Certains l'exercent et, parfois, la sentence est modifiée par la cour d'appel, mais cette sentence est une amende, ce n'est pas trois mois de prison. Ils peuvent en appeler de l'amende et soutenir que la sentence ne convient pas parce qu'ils n'ont pas les moyens de payer l'amende.

Il y a une exception: la conduite avec facultés affaiblies, qui fait maintenant l'objet d'une peine minimum. Pour presque tous les autres délits qui relèvent du Code criminel, si la peine imposée est une amende et que le délinquant n'a pas les moyens de la payer, celui-ci peut en appeler de la sentence en alléguant qu'elle ne convient pas.

Le sénateur Gigantès: Mais vous nous dites que certains ne le font pas.

M. Mosley: Malheureusement, un assez bon nombre ne le font pas. Ils purgent leur peine. Un petit pourcentage de gens choisissent de purger leur peine plutôt que de payer l'amende.

Senator Gigantès: Even under the provisions of Bill C-89 some people may go to jail because of their ignorance or the fact that their court-appointed lawyer did not do his or her homework. They may go to jail for not having money.

Mr. Mosley: With the greatest of respect, no, sir. I would refer to the proposed section 655 under clause 6 on page 7 of the bill. Subsection 655(1) says that efore making an order of restitution—and there is no obligation on the part of the court to make such an order—the court shall consider the employment, earning ability and financial resources of the offender at the present or in the future and any other circumstances that may affect the ability of the offender to make restitution. Therefore, we are starting from the premise that the court is obliged to conduct such an inquiry. If the court fails to do so and imposes the order, then it has acted beyond the scope of its jurisdiction and the order can be upset on appeal. There is no question about that. There are other provisions relating to subsection (2).

Senator Gigantès: We come back to the same thing. I have had this pointed out to me by other witnesses. Suppose, though, that despite this inquiry the judge does send him or her to jail. The only salvation is for that person to appeal. If these appeals were effective, we would not have so many people in jail who, because they were unable, did not pay their fines. There is something that goes wrong there. We have people in jail—20 per cent, you say—who are there because they cannot pay. They actually do not have the money to pay the fines, yet they are still in jail. It seems absurd for the state to be paying more money to keep them in jail than it would recover by their paying the fine in most cases. I do not want, under this bill, the same sort of thing to start happening, if we have what they call in Britain a hanging judge sitting on the bench. There are some here.

Senator Flynn: But that is a much bigger problem than the one we are faced with here. The fact that there is a jail sentence for being in default of the payment of the fine is nothing new. We are not really dealing with that here.

Senator Gigantès: We are adding to it, though.

Senator Flynn: No.

Senator Gigantès: Even a little.

Senator Flynn: We are adding only the restitution order. That is something quite different. The other problem that you are raising, of course, is very important, but we cannot solve it here. We cannot do anything about it here.

Senator Buckwold: Mr. Mosley, I am not minimizing that concern which we all have over the right to appeal. There is another aspect of the duality of the penalty, namely imprisonment plus restitution, and that is the question of the equality of sentencing. You may argue that the restitution is not part of the sentence. It is hard for me as a layman to accept that it is not.

Let us say that two people, Senator Flynn and myself, commit a crime of violence. He is rich; I am poor. We go before the judge. We are each sentenced to one year. Because I have nothing, I do not have to pay any restitution. However, my

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: Même en vertu des dispositions du projet de loi C-89, certaines personnes peuvent être emprisonnées à cause de leur ignorance ou du fait que leur avocat commis d'office n'a pas fait son travail. Elles peuvent être emprisonnées parce qu'elles n'ont pas d'argent.

M. Mosley: Sauf votre respect, monsieur, non. Je me reporte à l'article 655 proposé, qui figure à l'article 6 du projet de loi, page sept. Le paragraphe 655(1) porte que, avant de rendre une ordonnance de dédommagement—le tribunal est tenu de prendre en considération les éléments suivants: l'emploi, la capacité de gain et les ressources financières, actuelles ou futures, du contrevenant et les autres circonstances qui peuvent affecter sa capacité de se conformer à une ordonnance de restitution. Par conséquent, nous partons du principe que le tribunal est tenu de faire une enquête. Le tribunal qui néglige de le faire et qui impose une ordonnance outrepasse sa juridiction, et l'ordonnance peut être cassée à la suite d'un appel. Il n'y a aucun doute à ce sujet. Il y a d'autres dispositions concernant le paragraphe (2).

Le sénateur Gigantès: Nous en revenons au même point. D'autres témoins me l'ont fait remarquer. Supposons que malgré l'enquête, le juge fait emprisonner cette personne. Le seul recours pour celle-ci est de faire appel. Si ces appels aboutissaient vraiment, nous ne verrions pas en prison toutes ces personnes qui n'ont pu payer leur amende faute d'argent. quelque chose ne marche pas ici. Des gens sont emprisonnés — 20 p. 100, dites-vous — parce qu'ils ne peuvent pas payer. Ils n'ont vraiment pas d'argent pour payer les amendes, et pourtant, ils sont en prison. Il est absurde que l'État dépense plus d'argent pour les garder en prison qu'il n'en recevrait en leur faisant payer l'amende dans la majorité des cas. Je ne veux pas que le projet de loi permette ce genre de chose si nous avons un juge implacable au tribunal. Et il y en a quelques-uns ici.

Le sénateur Flynn: Mais c'est un bien plus gros problème que celui que nous avons ici. Le fait qu'il y a emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende n'est pas nouveau. Ce n'est pas vraiement ce dont il s'agit ici.

Le sénateur Gigantès: Mais on y ajoute.

Le sénateur Flynn: Non.

Le sénateur Gigantès: Un peu tout de même.

Le sénateur Flynn: Nous n'ajoutons que l'ordonnance de dédommagement. C'est bien différent. L'autre problème que vous soulevez est bien entendu très important, mais nous ne pouvons pas le régler ici. Nous ne pouvons rien y faire ici.

Le sénateur Buckwold: Monsieur Mosley, je ne minimise pas notre inquiétude quant au droit d'appel. Il y a un autre aspect de la dualité de la peine, c'est-à-dire l'emprisonnement et le dédommagement, et c'est la question de l'équilibre de la sentence. Vous pouvez soutenir que le dédommagement ne fait pas partie de la sentence. Mais comme profane, je peux difficilement accepter cela.

Disons que deux personnes, le sénateur Flynn et moi-même, commettent un crime violent. Il est riche, je suis pauvre. Nous comparaissons devant le juge. Nous sommes condamnés chacun à une année de prison. Comme je ne possède rien, je n'ai

friend, who can afford it, is asked to pay several thousand dollars in restitution.

Under the Charter of Rights, is there not a discrimination on the imposition of the penalty for the crime that had been committed? I do not see that we are being treated equally in court. Has the judge the right to give me a longer prison term than my friend, even though we were both responsible in an equal way?

These are the things that are bothering me a little. We have now moved into what could be a real problem of equality of sentence.

Mr. Mosley: That is an issue that has wider implications. One might raise it with regard to the sentencing practices in general, where the court takes into consideration circumstances particular to that offender. The response to the issue, though, is to say that each offender is treated alike, in that the court applies the same principles of sentencing to each offender. It may be that offender A, by virtue of his or her personal circumstances, is treated differently from offender B. However, our system has long recognized that circumstances personal to the offender are relevant considerations in the sentencing process.

There are some who have recommended that we change the approach. The Sentencing Commission, for example, has recommended a "just desserts" model, which would diminish the level of consideration of personal circumstances of the offender and put more attention on more objective factors.

But, if we were to move in that direction, then some might say that the system had lost a certain degree of its flexibility to adjust to each individual case, and in the case of a rich offender undoubtedly it would be much easier to make a restitution order and to collect on the restitution order. In that situation the victim of that offence is better treated than the victim of an indigent offender.

Senator Buckwold: Would the example I gave you stand up under an appeal under the Charter of Rights and Freedoms—that is, one person would be given a longer jail sentence than the other person? Would a judge have the right to do that because the one individual had no ability to pay?

Mr. Mosley: I think it probably would stand up, because the implications of adopting an interpretation of section 15 of the Charter of the nature you have described would be that the system then would become much more rigid. I suggest that the courts would be reluctant to adopt that interpretation of section 15 because the result would have such profound implications on our sentencing process and principle.

Senator Buckwold: That leads me to this whole concept that somebody is paying restitution. I am changing my scenario a little, but that minimizes, in the eyes of the court, the necessity for a longer jail term.

Mr. Mosley: But that, of course, is true today.

Senator Buckwold: I know. I do not want to add to our problems. Let us say I am involved but cannot pay so I will get a longer sentence than if I had been able to make restitution.

[Traduction]

aucun dédommagement à payer. Cependant, mon ami, qui en a les moyens, est tenu de payer plusieurs milliers de dollars en dédommagement.

D'après la charte des droits, la peine n'est-elle pas ici discriminatoire? Je ne crois pas que le tribunal nous traite de la même façon. Le juge a-t-il le droit de me faire emprisonner plus longtemps que mon ami, même si nous sommes tous les deux également responsables?

Voilà ce qui me tracasse un peu. Nous abordons maintenant ce qui pourrait être un véritable problème, l'équilibre de la sentence.

M. Mosley: C'est une question qui a des conséquences plus vastes. On pourrait la soulever au sujet des peines imposées en général, où le tribunal tient compte de la situation de chaque délinquant. La réponse à cette question, toutefois, c'est de dire que chaque délinquant est traité de la même façon, en ce sens que le tribunal, pour les sentences, applique les mêmes principes à chaque délinquant. Il peut arriver que le délinquant A, à cause de sa situation personnelle, soit traité autrement que le délinquant B. Cependant, notre système reconnaît depuis longtemps que la sentence doit tenir compte de la situation personnelle du délinquant.

Certains ont recommandé de modifier cette façon de faire. La Commission sur la détermination de la peine, par exemple, a recommandé la doctrine du «juste dû», qui accorderait moins d'importance à la situation personnelle du délinquant et mettrait davantage l'accent sur des facteurs plus objectifs.

Mais si nous nous engageons dans cette voie, certains pourront dire que le système ne pourra plus aussi bien s'adapter aux cas particuliers. De toute évidence, il sera beaucoup plus facile de prononcer une ordonnance de dédommagement envers celui qui est riche et d'obtenir effectivement ce dédommagement. Dans ce cas, la victime sera mieux traitée que celle du condamné qui est pauvre.

Le sénateur Buckwold: L'exemple que je vous ai donné résisterait-il à un appel invoquant la Charte des droits et libertés — à savoir qu'on imposerait à certains une peine de prison plus longue? Le juge pourrait-il faire cela si la personne est incapable de payer?

M. Mosley: Je crois que oui, car en interprétant l'article 15 de la Charte comme vous l'avez dit, le système deviendrait beaucoup plus rigide. Je crois que les tribunaux hésiteraient à donner cette interprétation à l'article 15, car cela aurait de profondes répercussions sur le principe et la procédure de détermination de la peine.

Le sénateur Buckwold: Cela m'amène à l'idée même du dédommagement. Je change un petit peu mon scénario, mais aux yeux du tribunal, cela réduit la nécessité d'une peine de prison plus longue.

M. Mosley: Oui, mais c'est pourtant ce qui existe aujourd'hui.

Le sénateur Buckwold: Je le sais. Nous avons assez de problèmes comme ça. Supposons que j'aie fait quelque chose mais

Mr. Mosley: That would be contrary to the sentencing principles which the court—

Senator Buckwold: You do not see that happening?

Mr. Mosley: No. It is true to say that the court will look favourably on an offender who makes restitution before being sentenced. The court will look to that as being some form of remorse and an indication of rehabilitation of the offender, that the offender has recognized the harm he or she has caused and made good that harm. That is quite properly taken into consideration, but the converse is not true and it is not proper for a court to say, "Because you are unable to make restitution you will receive a longer sentence."

Senator Buckwold: It does not seem to work that way.

Senator Doyle: It cannot work the other way and not work that way. If a person is going to get a shorter sentence because that person made restitution, then obviously a person will serve more time if he did not make restitution.

Mr. Mosley: With respect, that would be quite improper.

Senator Buckwold: You should watch the courts and see how they operate.

Senator Gigantès: If a judge is going to sentence the poor and the rich to five years, and the judge thinks five years is an appropriate sentence, but the rich person can make restitution, that is considered. The sentence is reduced to three years for the person who has the ability to make restitution, and the net result is that the poor person gets two years more. That is what Senator Doyle and Senator Buckwold are trying to tell you.

Mr. Mosley: With respect, senator, I did work in the courts as a prosecutor, and never have I heard it suggested that a sentence would be increased simply because an offender did not make restitution.

Senator Doyle: That is the point; you said the sentence was reduced because restitution was made.

Mr. Mosley: But that is consistent with the sentencing principles at that point. The court is saying, "The object of the process I am engaged in is to achieve certain goals, one is to deter or to rehabilitate the offender." The court may want to say that that is the overwhelming consideration in the case.

Evidence that the offender has made good the harm caused is an indication to the court that that offender is on the road to rehabilitation. So it is properly taken into consideration. But the converse is not true. It is not proper for the court to say, "Because you have not made restitution that is an aggravating factor that I am taking into consideration in lengthening the sentence that I would otherwise impose."

Senator Doyle: But the net effect is that the person who made restitution is not going to be punished as severely as the person who did not make restitution.

Senator Buckwold: We read about that in the newspapers all the time.

[Traduction]

que je sois incapable de payer. J'écoperais alors d'une peine plus longue que si j'avais pu assurer le dédommagement.

M. Mosley: Il serait contraire aux principes de détermination de la peine que le tribunal —

Le sénateur Buckwold: Ce n'est donc pas dans l'ordre du possible?

M. Mosley: Non. Il est certain que le tribunal regardera favorablement l'accusé qui dédommage sa victime avant le prononcé de la sentence. Le tribunal y verra une forme de remord et l'indication d'une réhabilitation de la part du contrevenant puisque celui-ci a reconnu le préjudice qu'il a causé et qu'il a cherché à le réparer. Ce sera donc évidemment pris en compte, mais l'inverse n'est pas vrai, et le tribunal ne peut pas déclarer: «Comme vous ne pouvez pas assurer le dédommagement, vous resterez plus longtemps en prison.»

Le sénateur Buckwold: Apparemment, les choses ne marchent pas comme cela.

Le sénateur Doyle: C'est nécessairement à double sens. Si le dédommagement abrège la peine, quiconque est incapable de dédommager sa victime passera manifestement davantage de temps en prison.

M. Mosley: Excusez-moi, mais c'est tout à fait injuste.

Le sénateur Buckwold: Vous n'avez qu'à regarder ce que font les tribunaux.

Le sénateur Gigantès: Si le juge condamne le pauvre et le riche à cinq ans, considérant que cette peine est à la mesure du délit, il n'en reste pas moins qu'il prendra en considération le dédommagement effectué par le riche. La peine sera réduite à trois ans pour celui qui peut assumer le dédommagement. Le résultat, c'est que le pauvre passera deux ans de plus en prison. C'est l'argument du sénateur Doyle et du sénateur Buckwold.

M. Mosley: Excusez-moi, monsieur, j'ai déjà occupé les fonctions de procureur au tribunal et je n'ai jamais vu qu'une peine puisse être augmentée sous prétexte que l'accusé n'avait pas les moyens d'assumer le dédommagement.

Le sénateur Doyle: Mais voilà bien la question; vous avez dit que la peine était réduite par suite du dédommagement.

M. Mosley: Mais c'est en accord avec les principes de détermination de la peine. Le tribunal a certains objectifs en vue, notamment celui d'exercer une dissuasion ou de réhabiliter le contrevenant. Le tribunal peut donc juger que c'est cela qui importe.

Si le contrevenant donne au tribunal la preuve qu'il a réparé les torts causés, cela veut dire qu'il est sur la voie de la réhabilitation. Il est donc normal de prendre cela en considération. Mais l'inverse n'est pas vrai. Le tribunal ne peut pas considérer l'absence de dédommagement comme une circonstance aggravante et augmenter la peine en conséquence.

Le sénateur Doyle: Il n'en reste pas moins que celui qui a dédommagé sa victime ne sera pas puni aussi sévèrement qu'un autre

Le sénateur Buckwold: C'est ce que nous disent constamment les journaux.

Senator Doyle: I am not saying that is wrong; I am saying that that is the way it will work. By applying the judgment that allows a person some reward for trying to pay off the costs of his crime, on the one hand, and leaving the other man on what I call the level playing field, the net effect is that one serves more time than the other.

Mr. Mosley: In the sense that the one receives a sentence which is fitting and proper for the offence without any consideration given for restitution having been made. That is quite proper if five years is a fitting and appropriate sentence for the crime. That does not mean, however, that it is five years because restitution has not been made, it is five years because that is proper in the circumstances.

If that offender has made restitution the court may want to take that into consideration and say, "As an indication that you are on the road to rehabilitation, I am going to reduce the length of the sentence that I am imposing." So the offender may get three or four years, but the court has to look at the sentence in terms of its fitness. The payment of restitution is a consideration going to the question of remorse and rehabilitation of the offender. It is relevant, but the lack of payment is not, conversely, relevant in deciding what the sentence should be. The court has to arrive at that determination based on other principles.

Senator Doyle: Mr. Mosley, as you said to Senator Gigantès—and I wrote it down—restitution is not a sentence, it is something else.

Mr. Mosley: I did not say that.

Senator Doyle: I thought I heard you say that.

Mr. Mosley: No. I said that restitution is part of the sentencing.

Senator Doyle: If you are holding to the fact that it is a part of the sentence, then I am disturbed by the logic, which is that all men are not sentenced the same way. We all recognize that all men are not sentenced the same way whenever we get into the question of fines versus prison terms, or the options. In any event, this seems to me to be an extension of that. However, I listened carefully to what you said about the possibility of appealing the order for payment at the time that it is originally imposed, and that is, indeed, a factor in considering whether or not it is just to say that there shall be no appeal later in the process.

But I want to say, with all respect, that if this committee agrees that the legislation should stand without that appeal process, the department, and perhaps the minister in particular, is not going to regard that as a precedent from this committee. This committee, having said there should be no appeal in this situation, will be willing to say that there should be no appeal in other situations because of what it has said. The reason I say that is that the minister, in his letter to us, states on page 2:

This is in reference to another matter:

I do not agree that a distinction can be drawn between acceptance of the principle of a mandatory publication

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Je ne dis pas que c'est mal, mais c'est ainsi que les choses fonctionnent. Quand on récompense celui qui s'efforce de réparer les torts qu'il a causés tout en laissant les règles s'appliquer normalement à l'autre, il est évident que la peine est plus longue dans le deuxième cas.

M. Mosley: En ce sens qu'il est condamné à une peine à la mesure du délit, sans égard pour le dédommagement. C'est tout à fait normal si on considère que le délit vaut cinq ans. Mais cela ne veut pas dire que l'accusé écope de cinq parce qu'il n'a pas pu dédommager sa victime. Les cinq ans s'appliquent normalement dans les circonstances.

Si le contrevenant a dédommagé sa victime, le tribunal peut considérer cela comme le signe d'une volonté de se réhabiliter; il peut alors réduire en conséquence la durée de l'incarcération. La peine pourra donc être de quatre ou cinq ans, mais les tribunaux doivent fixer la peine en fonction du délit. Le dédommagement indique le repentir et la volonté de se réhabiliter. Cela entre donc en ligne de compte, mais à l'inverse, l'absence de dédommagement n'a rien à voir avec la durée de l'incarcération. Le jugement du tribunal doit se fonder sur d'autres principes.

Le sénateur Doyle: Monsieur Mosley, vous avez dit au sénateur Gigantès—et j'ai pris cela par écrit—que le dédommagement ne tient pas lieu de peine; c'est tout autre chose.

M. Mosley: Je n'ai pas dit cela.

Le sénateur Doyle: C'est pourtant bien ce qu'il m'avait semblé entendre.

M. Mosley: Non. J'ai dit que le dédommagement fait partie de la peine.

Le sénateur Doyle: Si vous maintenez que cela fait partie de la peine, il y a quelque chose qui me dérange dans ce raisonnement, à savoir que la peine n'est pas la même pour tout le monde. Nous admettons tous que la peine n'est pas la même quand il s'agit des amendes par opposition aux peines de prison ou autres. Quoi qu'il en soit, j'ai l'impression que c'est encore la même chose. J'ai cependant écouté très attentivement ce que vous avez dit sur la possibilité de contester immédiatement une ordonnance de paiement et c'est en effet un facteur qui intervient quand on doit déterminer s'il est juste d'interdire tout appel par la suite.

Je tiens néanmoins à vous faire remarquer que si le Comité estime que le projet de loi doit écarter la procédure d'appel, le ministère et en particulier le ministre n'y verront pas un précédent de la part du Comité. Après avoir soutenu qu'il ne doit pas y avoir d'appel dans ce cas, le Comité pourra vouloir appliquer la même chose à d'autres situations. Si je dis cela, c'est qu'à la page 2 de la lettre qu'il nous a envoyée, le ministre déclare ceci:

Il s'agit d'un autre cas:

Je n'admets pas qu'on puisse accepter le principe d'une interdiction formelle de publication pour la catégorie très

ban for the broad category of sexual offences and rejection of its application to other crimes.

With respect to Bill C-15, we went along with a process that we discussed, worried about and slaved over. Now it is being held up to us and we are told, "Well, you were willing, in the case of sexual offences, not to have witnesses identified. Why can't you just accept that in every case?" I would not want it to be said, with respect to appeals, for example, that we accepted a process that allowed no appeal. I would not want to hear, "But look—you guys agreed to a no-appeal process, so what are you niggling over this one for?"

If we accept the publication ban in one case, it does not follow that we should accept it in another. To my mind, that is simply like saying, "You guys agree with birth control so why are you arguing against abortion?" We just do not want to be seen to be viewing these things lightly.

Senator Lewis: I have two points on which I would like clarification. First, your position is that the sentence is the penalty, either a fine or a jail term, plus the restitution order. Is that correct?

Mr. Mosley: That is all part of the sentence, yes.

Senator Lewis: Thank you; I think some of us had the idea that there were two separate parts to it.

Secondly, do you think that a restitution order could possibly interfere with civil remedies?

Mr. Molsey: That is an interesting question. It is one to which we gave some thought in the process leading up to the development of the bill. There is virtually no jurisprudence on this point, but it appears that the making of a restitution order does not bar the victim from taking action in the civil court. However, we believe that the civil court would quite properly take cognizance of any order that may have been made in the criminal proceedings. Quite properly, the criminal court may want to take into consideration the fact that a civil action was in progress in determining whether to exercise its discretion to issue a restitution order. We think that might be regarded as an appropriate consideration. Therefore, we do not think there will be any conflict in this regard.

If, as a result of the criminal proceeding, the court does make a restitution order, and at the same time or subsequently the victim takes civil action, we believe that there may be a set-off. If, for example, there has been payment, the civil court will recognize that to that extent, at least, the victim has been indemnified by the payment of the restitution order given by the criminal court.

The restitution order does not cover everything. Damages for pain and suffering, for example, are not covered. The victim may quite properly feel that he has suffered damages for pain and suffering or for other considerations that are not covered by the restitution order, and for that reason may want to take civil action to win damages from the offender. The victim may also apply to the provincial criminal injuries compensation program. These programs are now in place in every juris-

[Traduction]

vaste des délits sexuels, et rejeter ce principe pour les autres délits.

Pour le Bill C-15, nous avons adopté une procédure dont nous avons discuté et qui nous a causé beaucoup de soucis et d'efforts. On nous en fait maintenant grief en nous disant que dans le cas des délits sexuels on était prêt à ce que les témoins ne soient pas identifiés. Pourquoi ne pas accepter la même chose dans tous les autres cas? Je ne voudrais pas qu'on dise, par exemple, que la procédure que nous avons adoptée exclut l'appel. Je ne voudrais pas qu'on nous dise: «Vous vous étiez mis d'accord sur une procédure sans appel, alors pourquoi êtesvous en train de pinailler sur celle-ci?»

Si nous acceptons l'interdiction de publication dans un cas, nous ne sommes pas forcés de l'accepter dans un autre. À mon avis, cela revient à nous reprocher d'être contre l'avortement alors que nous nous sommes prononcés pour la contraception. Il ne faut pas donner l'impression que nous prenons ces choses à la légère.

Le sénateur Lewis: Il y a deux choses sur lesquelles je voudrais des explications. Premièrement, la peine, c'est pour vous la pénalisation sous forme d'amende ou d'incarcération plus l'ordonnance de dédommagement, n'est-ce pas?

M. Mosley: Oui, tout cela fait partie de la peine.

Le sénateur Lewis: Merci; je crois que, pour certains d'entre nous, c'était deux choses séparées.

Deuxièmement, pensez-vous qu'une ordonnance de dédommagement puisse interférer avec les réparations civiles?

M. Mosley: Voilà une question intéressante. Nous y avons réfléchi au moment de concevoir le projet de loi. Il n'y a pratiquement aucune jurisprudence là-dessus, mais apparemment une ordonnance de restitution n'empêche pas la victime de s'adresser à un tribunal civil. J'estime cependant que le tribunal civil prendrait certainement connaissance d'une ordonnance qui aurait pu être prise au criminel. De même, une cour pénale prendrait vraisemblablement en considération l'existence d'un procès au civil au moment de prendre une ordonnance de dédommagement. Cela nous paraît tout à fait normal. Nous ne croyons donc pas qu'il puisse y avoir de conflit à cet égard.

Si aux termes de la procédure criminelle, le tribunal prend une ordonnance de dédommagement et si au même moment ou par la suite, la victime entame des procédures au civil, nous pensons qu'un équilibre devrait s'établir. À supposer, par exemple, qu'un paiement ait été versé, le tribunal civil devrait pour le moins tenir compte du fait que la victime a été indemnisée grâce à l'ordonnance de dédommagement prise par la cour pénale.

L'ordre de dédommagement ne couvre pas tout. Les préjudices physiques et moraux, par exemple, ne sont pas converts. La victime peut donc entamer à bon droit une procédure civile pour essayer d'obtenir un dédommagement de la part du contrevenant. La victime peut également se prévaloir de programme provincial de dédommagement en matière criminelle. De tels programmes existent à l'heure actuelle dans toutes les provinces, l'Île-du-Prince-Édouard étant la dernière à avoir

diction. Prince Edward Island was the last to set-up its program and I believe it is now in place. Those programs have been in existance for a number of years and do not seem to have caused any difficulty vis-à-vis the issuance of restitution orders by the criminal or the civil court. I suspect that the reason for that is that most victims probably recognize the futility in taking civil action if the offender appears to be indigent and there is no hope of receiving any compensation from him.

Senator Flynn: I suppose that if a victim did receive compensation under the provincial program, the province would be subrogated against the offender.

Mr. Mosley: I do not know whether that would be the case. I have just been reminded by my colleague, however, that under the provincial programs restitution orders made by the criminal court must be taken into account. I do not know, however, if that works in the reverse.

Senator Fairbairn: In the discussion this morning reference was made to an offender's being indigent and thus unable to pay restitution. Earlier in our discussions on the bill, a question was raised on the creation of new victims through restitution orders that might victimize dependents. It was also pointed out that there is a specific clause in the case of fines while there is no such specific clause in the case of restitution. Could you elaborate further on these points?

Mr. Mosley: If you refer to proposed section 655.3, you will see that in paragraph (b) there is a reference to the amount to be paid to any person by the offender. That is an attempt to acknowledge the fact that an offender will have other financial obligations. As one of the considerations relating to the offender's ability to pay, the court will have to take into account the fact that the offender has dependents and must support them. That, I think, is part and parcel of the whole process of inquiring into ability to pay. Reference is made to employment earning ability and financial resources of the offender, at the time he is apprehended or in the future, or any other circumstances that would affect his ability to make restitution

Clearly, the court cannot close its mind to the offender's personal circumstances. He has to live, if he is not being supported by the state through the pleasure of Her Majesty, and he may well have dependents. As I have said, these are all considerations relevant to the question of ability to pay.

Senator Fairbairn: Why was it not considered necessary to be as specific with respect to restitution as it was with respect to victim fine surcharges? At the top of page 14, proposed subsection 655.9(2) seems to be quite specific, whereas, with respect to restitution, the bill talks about "any other circumstances". Why is there a specific reference in one place?

Mr. Mosley: That is because the surcharge will automatically apply and the court will have no discretion other than this specific provision. So in every case the court would have to order that the surcharge be imposed upon the offender. There is no inquiry into the ability to pay. It is automatic. If you are convicted and sentenced, you will pay the surcharge. That was felt necessary to ensure that if there were an undue hardship,

[Traduction]

mis sur pied un tel programme. Il ne semble pas y avoir de conflit avec les ordonnances de dédommagement émises par les tribunaux en matière pénale ou civile. Les victimes reconnaissent sans doute la futilité d'intenter des poursuites en dommages-intérêts contre un contrevenant indigent.

Le sénateur Flynn: Je suppose que si une victime est indemnisée dans le cadre d'un programme provincial, la province se substitue au contrevenant.

M. Mosley: Je ne pourrais le garantir, cependant, comme me le rappelle mon collègue, dans le cadre des programmes provinciaux, il faut tenir compte des ordonnances de dédommagement rendues par la Cour criminelle. Je ne sais si cela fonctionne également en sens inverse.

La sénateur Fairbairn: Au cours de la discussion de ce matin, on a parlé de l'incapacité pour un contrevenant indigent de dédommager sa victime. Auparavant, on avait également invoqué la possibilité que cette ordonnance de dédommagement ne crée d'autres victimes, les personnes à charge du contrevenant. On a parlé également de l'article qui porte sur les amendes alors qu'il n'existe aucun article de ce genre en matière de dédommagement. Qu'en pensez-vous?

M. Mosley: Si c'est au paragraphe 655.3 que vous pensez, vous remarquerez que l'alinéa B porte sur le montant que doit verser le contrevenant. Le législateur essaie de cette façon de reconnaître le fait que le contrevenant a d'autres obligations financières. En se penchant sur la capacité de ce dernier de payer, le tribunal devra tenir compte des personnes à charge de celui-ci, du gain à retirer d'un emploi, des ressources financières du contrevenant au moment où il est appréhendé ou à l'avenir et de toutes autres circonstances qui pourraient nuire à sa capacité de dédommager sa victime.

Il est certain que le tribunal ne peut faire abstraction des circonstances personnelles du contrevenant qui doit pouvoir subvenir à ses besoins s'il n'est pas à la charge de l'État et qui a peut-être des personnes à charge.

La sénateur Fairbairn: Pourquoi n'a-t-on pas cru bon d'être aussi précis en ce qui concerne le dédommagement qu'en ce qui concerne la suramende compensatoire? En effet, l'alinéa 655.9(2), au haut de la page 14, semble être bien précis alors qu'en ce qui concerne le dédommagement, le projet de loi parle seulement de «toutes autres circonstances».

M. Mosley: La suramende s'appliquera automatiquement, sans tenir compte de la capacité du contrevenant de payer. Ainsi donc, tout contrevenant condamné devra s'acquitter de cette suramende. Dans le cas de difficulté particulière, une exception pourra toutefois être prévue.

an exception could be made to the automatic imposition of the surcharge.

With regard to restitution, the whole question of whether the offender can pay is before the court in that inquiry at the time the order is under consideration.

The Chairman: On that same area, Mr. Mosley, was there a jurisdictional problem or some other reason why the department, in preparing this legislation, felt that that surcharge or fine should not be put into a special compensation fund, or victims' fund, where it could be used to help victims of crime, rather than going into the Consolidated Revenue Fund?

Mr. Mosley: The general fiscal practice in this country is to avoid the creation of special funds. That is the policy that our government and the provinces follow. The bill does require that they use the moneys for victim services. It does not, as you note, create a special fund. The provinces may choose to do that. How they handle it is up to them. They can set up a special fund under the general framework that the bill provides. If it goes into their Consolidated Revenue Fund, they have to keep track of how much they are receiving from surcharge and expend those moneys only for victim services.

The Chairman: They would be required to do so.

Mr. Mosley: They have no authority to use the money for any other purpose. Under the bill, the only use they can make of that money is for victim services; so the ultimate effect will be the same.

Senator Lewis: With regard to sentencing, in an ordinary case now, the sentence imposed which could be, for example, a fine of \$300 or three months in jail. If the offender does not pay the \$300 in a reasonable time, he is carted off to jail.

Under these proposed amendments, you would have a sentence consisting of a fine of \$300 or three months in jail plus a restitution order. The offender either pays the \$300 or he goes to jail for three months under the first part of the proposal. The restitution order is there. If he does not make the restitution, then an application is made, and there is a hearing as to why. So, in effect, there is a further hearing on the question of restitution.

Mr. Mosley: Yes. Most definitely.

Senator Lewis: It is not like the first part where there is no further hearing. You either pay the \$300 or you go to jail.

Mr. Mosley: That is right.

Senator Lewis: But with the restitution order there would be a hearing.

Senator Buckwold: It is like an appeal.

Senator Flynn: If you had an excuse for not having it.

Senator Lewis: If he can show reasons why.

Mr. Mosley: Precisely. If there is some reason that he cannot pay, then the court will act accordingly. It is a step in the right direction and we hope we will be able to develop it in relation to fine enforcement as well. There is no requirement to

[Traduction]

En ce qui concerne le dédommagement, le tribunal envisage la capacité de payer du contrevenant au moment où il envisage l'ordonnance.

La présidente: À cet égard, monsieur Mosley, pourquoi le ministère n'a-t-il pas envisagé la possibilité de verser le montant de cette suramende dans un fonds spécial d'indemnisation des victimes plutôt que de prévoir un versement au Fonds du revenu consolidé?

M. Mosley: La pratique fiscale canadienne veut que l'on ne crée pas de fonds spéciaux. Il s'agit là d'une politique du gouvernement fédéral et des provinces également. Le projet de loi prévoit l'utilisation de ces fonds à des fins d'indemnisation des victimes, sans créer pour autant une caisse spéciale. Libre cependant aux provinces d'en mettre sur pied si elles le désirent. Le projet de loi le leur permet. Il faudrait cependant que les provinces tiennent une comptabilité séparée pour une telle caisse et que les fonds de celle-ci ne soient dépensés que pour l'indemnisation des victimes.

La présidente: Elles ne pourraient agir autrement.

M. Mosley: Elles ne pourraient utiliser cet argent à d'autres fins. C'est d'ailleurs ce que prévoit le projet de loi.

Le sénateur Lewis: À l'heure actuelle, la peine prononcée pourrait par exemple être une amende de 300 \$ ou trois mois de prison. Si le contrevenant ne verse pas les 300 \$ en temps et lieu, il finit en prison.

La nouvelle loi prévoit en plus une ordonnance de dédommagement? Selon la première partie de ce texte, le contrevenant est passible d'une amende de 300 \$ ou de trois mois de prison. L'ordonnance de dédommagement y est bel et bien prévue. Si le dédommagement n'est pas fait, une audience est tenue pour en déterminer les raisons.

M. Mosley: C'est bien cela.

Le sénateur Lewis: Ainsi donc, à l'heure actuelle, cette audience n'existe pas.

M. Mosley: Exact.

Le sénateur Lewis: L'ordonnance de dédommagement prévoit également une audience dans le cas où le dédommagement n'est pas versé.

Le sénateur Buckwold: C'est comme une procédure d'appel.

Le sénateur Flynn: Le contrevenant peut au cours de cette audience expliquer la raison qui l'empêche de s'acquitter de son dédommagement.

Le sénateur Lewis: Il doit pouvoir donner des preuves.

M. Mosley: Précisément. Si le contrevenant ne peut payer pour une raison ou pour une autre, le tribunal en décidera. C'est un pas dans la bonne direction. Nous espérons pouvoir nous inspirer de ce principe dans le cas de l'application des

do so, but it would be a better practice for the court to make such an inquiry before it issued the committal warrant. However, I should say that there is no obligation on the court to do anything. This is not an automatic process; nothing might happen. There may be no enforcement measures taken.

The Chairman: Mr. Mosley, I have asked this question, or a similar one, almost every time this committee has considered bills creating new offences in the Criminal Code.

Given the fact that we all understand that we are breaking new ground with Bill C-89, does the department have a régime in place—or is it planning one—to follow the effects of these sentences and what happens in the future?

Mr. Mosley: It is departmental policy to evaluate every piece of legislation. That policy has been in place for some years now—I believe since Senator Flynn's days as Leader of the Government and Minister of Justice. It is definitely a serious undertaking. Resources are allocated for the purpose and studies are conducted.

The Chairman: Do you have a computer régime where you can gather specific statistics on sentencing, the types of offences and how they have been dealt with?

Mr. Mosley: I am afraid not. At present it is extremely difficult to compile data about dispositions. It is much easier to get information about charges being laid. To get disposition information we would have to conduct a study by going into court offices and observing what is taking place or going through their records. Each court keeps records of its dispositions. Many of them are now being computerized. Efforts are under way to try to access that type of information in order to improve our understanding of how the system works.

It is being addressed on a much broader scale, which does not relate to any specific piece of legislation, to try to get better information about dispositions in general. That work is under way with the Canadian Centre of Justice Statistics.

At this point, I cannot tell you that we would be able to get complete information in the course of the following year. We are funding a computer data base on sentencing that the University of British Columbia Law School is setting up. It is under the direction of Professor Hogarth. In the near future that may provide us with some very complete data about dispositions.

The Chairman: It should be a priority with the Department of Justice to see that that type of régime is put in place as quickly as possible. In this day of computers I do not see why you could not proceed with that in a most expeditious manner.

I do not know how we can deal with criminal offences and the creation of additional criminal offences without knowing the effect of the offences we have previously put in place and what has happened with them. I would strongly urge—and I am sure that the committee would urge—that the department proceed with that type of program as quickly as possible.

[Traduction]

amendes également. Il serait en effet bon que les tribunaux procèdent à une enquête de ce genre avant d'émettre un mandat d'incarcération, même s'ils ne sont pas tenus de le faire. Mais il ne s'agit toutefois pas là de quelque chose d'automatique.

La présidente: Monsieur Mosley, chaque fois que le Comité a été saisi de projets de loi modifiant le Code criminel et prévoyant de nouveaux délits, j'ai toujours posé la même question aux témoins.

La voici: Puisque le projet de loi C-89 nous ouvre de nouveaux horizons, le ministère a-t-il pensé à établir tout un programme de suivi?

M. Mosley: Le ministère a pour politique d'évaluer toute nouvelle législation. Cette politique est en place depuis quelques années déjà; elle remonte je crois à l'époque où le sénateur Flynn était chef du gouvernement et ministre de la Justice. Il s'agit là d'une vaste entreprise à laquelle sont affectées les ressources nécessaires pour réaliser les études voulues.

La présidente: A-t-on mis sur pied un programme statistique informatisé qui tiendra compte des peines prononcées pour les différents délits?

M. Mosley: Malheureusement pas. À l'heure actuelle, il est extrêmement difficile de rassembler les données concernant les décisions judiciaires. Il est beaucoup plus facile d'avoir les renseignements concernant les peines. Pour obtenir des renseignements concernant les décisions, il faudrait procéder à une étude en se rendant dans les différents greffes du pays et en passant en revue leurs dossiers. Chaque tribunal a évidemment ses propres dossiers dont la plupart sont informatisés. Nous essayons à l'heure actuelle d'avoir accès à ce genre de renseignements afin d'améliorer notre compréhension du système.

La question est envisagée sur une échelle beaucoup plus vaste et ne porte pas sur un projet de loi en particulier. À l'heure actuelle, le Centre canadien de statistiques judiciaires s'occupe de cette question.

Je ne pourrais cependant vous dire que nous pourrons obtenir des renseignements complets au cours de la prochaine année. Nous finançons une base de données informatisées sur la détermination de la peine qui est mise au point par la faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique sous la direction du professeur Hogarth. Une telle base de données pourrait nous permettre d'avoir accès dans un avenir rapproché à des données très complètes concernant les décisions judiciaires.

La présidente: Le ministère de la Justice devrait donner la priorité à ce genre d'entreprise. Je ne peux comprendre pourquoi ce n'est pas chose faite à l'ère de l'ordinateur.

Comment peut-on en effet envisager la question des délits criminels et prévoir de nouvelles peines sans savoir quel a été le résultat de nos travaux antérieurs dans ce domaine? Je recommande donc fortement—et je suis sûr que le Comité serait d'accord avec moi, je recommande donc que le ministère envisage la mise sur pied d'un programme de ce genre aussi rapidement que possible.

Mr. Mosley, I wish to thank you and your associates for appearing this morning. You have given us a comprehensive review of the department's opinion with regard to this bill.

Senators, we have had a very thorough review of Bill C-89. I should like to hear your recommendations.

Senator Flynn: I move that we report the bill without amendment, but I would certainly urge the chairman to comment on the various concerns that have been raised which have not been entirely satisfied.

The Chairman: I should like to plan on having a meeting at 11.00 a.m. next Tuesday with respect to Bill C-55 and Bill C-84. Certain other bills will be coming over and we may be able to deal with them as well.

I think we could now contiue our meeting in camera, honourable senators,

The committee continued in camera.

[Traduction]

Je vous remercie, monsieur Mosley ainsi que vos associés, d'avoir comparu ici ce matin. Vous nous avez fait comprendre de façon globale le point de vue du ministère sur la question des victimes d'actes criminels.

Sénateurs et sénatrices, nous avons passé en revue dans les moindres détails le projet de loi C-89 et j'aimerais entendre vos recommandations.

Le sénateur Flynn: Je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement, mais je demande également au président de transmettre les différentes préoccupations qui ont été exprimées, questions sur lesquelles nous n'avons pu obtenir entière satisfaction.

La présidente: J'aimerais prévoir une réunion mardi prochain à 11 heures au cours de laquelle nous pourrons étudier les projets de loi C-55 et C-84. D'autres projets de loi nous seront référés, et nous pourrons peut-être aussi les étudier.

Honorables sénateurs, je crois que nous devrions maintenant poursuivre la séance à huis clos.

La séance continue à huis clos.



APPENDIX "LEG-85-1"

Ottawa, Ontario K1A 0A9 6 July 1988

APPENDICE «LEG-85-1»

Ottawa (Ontario) K1A OA9 Le 6 juillet 1988

The Honourable Ray Hnatyshyn, M.P. Minister of Justice Room 135 East Block House of Commons Ottawa

Dear Mr. Hnatyshyn:

I thank you for your very comprehensive letter of 4 July 1988.

You are correct in stating that the Committee continues to be concerned about two issues raised by the provisions of Bill C-89: the extension of the mandatory ban on publication of the identity of the complainant to extortion and loansharking offences; and the lack of a provision for appeal of an order of imprisonment in default of payment of restitution. However, as you point out in your letter, there will be two opportunities for the government to review its decision to extend the mandatory ban. For this reason, the Committee has decided not to pursue the matter at this time.

By contrast we do find it necessary to press our concerns about the second issue. As Senator Nurgitz remarked on Thursday last, it is through the mechanism of an appeal that the criminal justice system recognizes the fallibility (and humanity) of judges. Imprisonment is a harsh sanction, whether it serves as a punishment or a goad to the payment of a fine. Why shouldn't an offender sentenced to imprisonment in default of restitution be given the benefit of an appeal?

When you appeared before the Committee on Thursday you raised specific arguments to counter this general concern, which you summarize in your letter. Unfortunately, we find we have others in response. I will go through the arguments as they arise in your letter, starting on page 4.

 The procedure which the Bill provides for enforcement of a restitution order is most closely comparable to the use of imprisonment to enforce compliance with a sentence of a fine imposed by the court. In both cases, no appeal is provided.

On Thursday, Mr. Mosley drew the Committee's attention to certain cases cited in Clayton Ruby's book on sentencing. These were advanced in support of the claim that an appeal does not lie from an order of imprisonment in default of a fine. We are not convinced that the cases support the proposition Mr. Mosley wants to uphold.

In Regimbald v. Chong Chow (1925), 38 Que. K.B. 440 (C.A.), the offender, a resident alien, had been fined under The Opium Narcotic and Drug Act. He had failed to pay the fine and had been imprisoned pursuant to an order of imprisonment in default. He was then threatened with deportation pursuant to another section of the same Act, which provided

Monsieur Ray Hnatyshyn, député Ministre de la Justice Bureau 135 Édifice de l'Est Chambre des communes Ottawa

Monsieur le ministre.

Je vous remercie de votre lettre très complète du 4 juillet courant.

Vous avez raison de dire que deux points soulevés par les dispositions du projet de loi C-89 continuent d'inquiéter le Comité, à savoir l'élargissement de l'interdiction obligatoire de publier l'identité d'un plaignant aux infractions d'extorsion et du taux d'intérêt criminels et l'absence de toute disposition permettant d'interjeter appel d'une ordonnance d'emprisonnement pour défaut de paiement d'un dédommagement. Néanmoins, comme vous l'indiquez dans votre lettre, le gouvernement aura deux occasions pour revenir sur sa décision d'élargir l'interdiction exécutoire. C'est pourquoi le Comité a décidé de laisser tomber la question pour le moment.

En revanche, nous croyons nécessaire d'insister sur le deuxième point. Comme la sénatrice Nurgitz l'a fait remarquer jeudi dernier, le mécanisme d'appel constitue en fait une reconnaissance par notre système de justice pénale de la faillibilité (et de l'humanité) des juges. Qu'il soit infligé comme punition ou qu'il vise à inciter le contrevenant à rembourser une amende, l'emprisonnement est une peine sévère. Pourquoi un contrevenant incarcéré pour défaut de paiement ne pourrait-il bénéficier d'un appel?

En comparaissant devant le Comité jeudi, vous avez avancé des arguments contre cette préoccupation générale, que vous résumez dans votre lettre. Nous estimons malheureusement pouvoir y répliquer. Je prendrai les arguments à la suite les uns des autres, à partir de la page 4 de votre lettre.

La aprocédure énoncée dans le projet de loi pour l'exécution d'une ordonnance de dédommagement est tès étroitement comparable au recours à une peine d'emprisonnement pour obliger une personne à respecter une amende infligée par le tribunal. Aucun appel n'est possible dans un cas comme dans l'autre.

Jeudi, M. Mosley a attiré l'attention du Comité sur certains cas rapportés dans l'ouvrage de Clyton Ruby sur la détermination de la peine. Ils étaient avancés pour appuyer la thèse voulant qu'une ordonnance d'incarcération pour défaut de paiement d'une amende ne souffre pas d'appel. Nous ne sommes pas convaincus que les cas cités militent effectivement en faveur de la proposition que M. Mosley veut défendre.

Dans l'affaire Régimbald c. Chong Chow (1925), 38 Qué. K.B. 440 (C.A.), le contrevenant, qui était un étranger avec statut de résident, avait écopé d'une amende en application de la Loi sur les narcotiques et les drogues opiacés. Il avait omis de payer une amende et avait été incarcéré conformément à une ordonnance d'emprisonnement pour défaut de paiement. Il

that an alien convicted of an offence under the Act was to be deported "upon termination of the imprisonment imposed by the Court". The point in issue was whether the sentence (\$600 fine or 6 months) was a sentence of imprisonment for the purpose of the deportation provision. The Court held it was not. The headnote reads:

Because deportation is a serious interference with the liberty of the subject, Statutes ordering it should not be extended, but should be strictly construed. Accordingly deportation provided by law "as a sequence to imprisonment", should be interpreted as meaning imprisonment imposed as a direct sentence, not as an alternative in lieu of payment of a fine.

One might well argue that this case is not relevant to the interpretation of the word "sentence" from the point of view of deciding what orders may be appealed. Equally, one could argue, in the spirit of *Chong Chow*, that because imprisonment is a serious interference with the liberty of the subject, the provision in the *Code* which allows appeals from "sentences" should be construed broadly.

R. v. Tomlinson (1971, 2 C.C.C. (2d) 97 (B.C.S.C.)) was cited as upholding the proposition that the fixing of a period of imprisonment in default is an administrative act. Tomlinson had been fined for assaulting a police officer and had been placed on probation for one year. After Tomlinson had left the court room the Judge, realizing that he had not imposed a term of imprisonment in default of payment, instructed the court officer to add an order in default. Tomlinson moved to quash the conviction and fine, arguing that he had not been present during the whole of his trial (a period which, he argued, included the imposition of the order for imprisonment), pursuant to the relevant provision of the Criminal Code.

Tomlinson was not successful. The judge did state that the sentence in this context (emphasis added) was the fine itself, and the term of imprisonment in default was simply one means of enforcing payment. However, the judge added that had the order of imprisonment in default been pronounced in the applicant's presence, it would have been properly included in the record of his conviction and sentence. He went on to say:

Not having been so pronounced, it (the order of imprisonment) is, in my respectful view, a thing of nought, and the writ sought will issue to quash that part only of that record. Otherwise, however, the conviction and the lawful sentence properly imposed will stand. (p. 98, emphasis added)

Again, it is hard to read this case as supporting the proposition that as a general rule orders of imprisonment in default are not sentences and may not be appealed. fut ensuite menacé d'expulsion aux termes d'un autre article de la même loi qui stipulait qu'un étranger trouvé coupable d'une infraction au sens de la loi devait être expulsé «après avoir purgé la peine d'emprisonnement infligée par le tribunal». La question contestée était de savoir si la peine infligée (600 \$ d'amende ou 6 mois d'emprisonnement) était en fait une peine d'emprisonnement en application de la disposition d'expulsion. Le tribunal a jugé que non. La note préliminaire explique:

L'expulsion portant gravement atteinte à la liberté du sujet, les lois qui l'ordonnent ne devraient pas être élargies mais au contraire interprétées à la lettre. Par conséquent, l'expulsion prévue par la loi «comme conséquence de l'emprisonnement», devrait être interprétée comme signifiant un emprisonnement infligé comme peine directe, et non pas comme un peine infligée en lieu du paiement d'une amende.

On pourrait aisément soutenir que ce cas n'aide en rien à interpréter le mot «peine» du point de vue de la question qui est de savoir quelles ordonnances peuvent souffrir un appel. On pourrait également soutenir selon l'esprit du jugement *Chong Chow* que, puisque l'emprisonnement porte gravement atteinte à la liberté du sujet, la disposition du *Code* qui permet d'interjeter appel contre des «peines» devrait être interprétée dans un sens large.

Le jugement R. c. Tomlinson (1971, 2 C.C.C. (2d) 97 (B.C.S.C.)) a été cité à l'appui de la proposition voulant que la fixation de la durée d'emprisonnement pour défaut de paiement soit un acte administratif. Tomlinson avait écopé d'une amende pour voies de fait contre un agent de la paix et avait été mis sous probation pour un an. Après qu'il eût quitté la salle du tribunal, le juge, se rendant compte qu'il n'avait infligé aucune peine d'emprisonnement pour défaut de paiement, a donné au greffier du tribunal l'instruction d'ajouter une ordonnance pour défaut. Tomlinson chercha à faire annuler la condamnation et l'amende, soutenant qu'il n'avait pas été présent durant la totalité de son procès (ce qui, soutenait-il, incluait le moment où l'ordonnance d'emprisonnement lui avait été infligée) en application de la disposition pertinente du Code criminel.

Tomlinson a eu gain de cause. Le juge a déclaré que dans ce contexte (c'est nous qui soulignons) la peine est l'amende, et que la peine d'emprisonnement pour défaut de paiement n'était qu'un moyen d'exécution de celui-ci. Il ajoutait cependant que si l'ordonnance d'emprisonnement pour défaut de paiement avait été rendue en présence du requérant, elle aurait été proprement incluse dans le dossier de sa condamnation et de sa peine. Et il ajoutait:

N'ayant pas été prononcée dans ces conditions, elle (l'ordonnance d'emprisonnement) est, à mon humble avis, nulle et non avenue et le bref réclamé sera rendu pour annuler cette partie seulement du dossier. Pour ce qui est, cependant, de la condamnation et de la peine légalement infligées, elles demeureront inchangées (p. 98; c'est nous qui soulignons)

Ici encore, il est difficile de voir comment ce jugement appuie la proposition voulant qu'en règle générale les ordonnance d'emprisonnement pour défaut de paiement ne sont pas des peines et peuvent faire l'objet d'un appel. We should add that Ruby's own comments about the issue are tentative rather than definitive. He states that "considerable dispute exists as to whether or not imprisonment imposed in default of payment... is punishment, or simply a means of enforcing payment of the fine..." (p. 262).

However, even if the Committee were to agree that there is no appeal for imprisonment on default of payment of a fine, why should that be a reason to accept the absence of an appeal in default of payment of restitution? We would like to argue that there should be appeals in both cases. It would seem that the rest of the arguments in your letter address this point.

(2) The committal to imprisonment is not intended to punish the offender a second time but to ensure that he takes steps to pay the fine or the restitution order, as the case may be.

Whatever the intention, significant numbers of people are jailed in default of payment of a fine. This is pointed out in the Report of The Canadian Sentencing Commission (February 1987). They state that in 1983 fine defaulters made up 14% of the prison populations in B.C., and 32% and 48% in Ontario and Quebec respectively (p. 381). These and other statistics led the Commission to conclude that current provisions for fine defaults must be changed.

Moreover, one might ask whether imprisonment used as enforcement in the sense referred to in your letter is in accordance with principles of fundamental justice; whether in fact such a practice conforms with section 7 of the Charter, as it has been interpreted in Oakes. Is there no other way to enforce an order for payment of money than to adopt a measure which violates the Charter right to liberty and security of the person? It is relevant in this regard that the new model for fine default which the Sentencing Commission proposed in its Report would not have allowed the court to make an order of imprisonment unless it concluded that a number of other enforcement measures would not likely result in payment. The measures mentioned by the Report include attachment of salary or other income, seizure of property, direction that the order of payment be entered as a judgment for the unpaid amount in the civil courts, the enrolment of the offender in a fine-option program, and so on (p. 384).

To make a completely different point, there are those within the criminal justice system who do not agree that there is no punitive element, or no element of sanction, in an order of imprisonment on default of payment. As Toy J. remarked in Yamelst, a B.C. Supreme Court case cited in Ruby (p. 262):

Nous devrions ajouter que, de son aveu même, les observations de Ruby sur la question sont provisoires plutôt que définitives. Il précise que «la question de savoir si l'incarcération infligée pour défaut de paiement ... est une punition, ou simplement un moyen de faire exécuter le paiement de l'amende ... est *très débattue*» (p. 262).

Néanmoins, même si le Comité acceptait qu'il n'y ait pas de possibilité d'appel relativement à une incarcération pour défaut de paiement d'une amende, pourquoi cela constituera-til une raison d'accepter l'absence de toute disposition d'appel pour défaut de paiement d'un dédommagament? Nous voudrions soutenir qu'il devrait y avoir des appels dans les deux cas. Il nous semble que les autres arguments que vous exposez dans votre lettre portent précisément sur ce point.

2) L'emprisonnement n'a pas pour but de punir le contrevenant une deuxième fois, mais de faire en sorte qu'il prenne les dispositions pour payer l'amende ou honorer l'ordonnance de dédommagement, selon le cas.

Quelle que soit l'intention de la loi, un nombre non négligeable de personnes est mis en prison pour défaut de paiement d'une amende. Les auteurs du rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine (février 1987) l'ont bien souligné. Ils précisent qu'en 1983 les détenus pour défaut de paiement représentaient 14 p. 100 de la population carcérale de la Colombie-Britannique et respectivement 32 et 48 p. 100 de celles de l'Ontario et du Québec (p. 420). Ces statistiques, entre autres, ont poussé la Commission à conclure que les dispositions actuelles en matière de non-paiement d'une amende devraient être changées.

On pourrait en outre se demander si le recours à l'emprisonnement en vue d'un paiement dans le sens indiqué dans votre lettre est conforme aux principes de la justice naturelle, et si une telle pratique n'est pas également contraire à l'article 7 de la Charte, tel qu'il a été interprété dans l'affaire Oakes. N'y at-il pas d'autres moyens de faire exécuter une ordonnance de paiement que d'adopter une mesure qui viole le droit, établi dans la Charte, à la liberté et à la sécurité de la personne? À cet égard, il est important de rappeler que la nouvelle formule relative au non-paiement d'une amende que propose la Commission sur la détermination de la peine dans son rapport n'aurait pas permis au tribunal de rendre une ordonnance d'emprisonnement, à moins de pouvoir conclure que toute une série d'autres mesures d'exécution n'inciteraient pas le contrevenant à effectuer le paiement. Parmi les mesures mentionnées dans le rapport on trouve la saisie du salaire ou de toute autre source de revenu, la saisie de biens, l'ordre d'enregistrer l'ordonnance de paiement en tant que jugement pour le solde du montant non payé devant les tribunaux civils, l'inscription du contrevenant à un programme de règlement facultatif de paiement de l'amende, etc. (p. 423).

Dans un autre ordre d'idées, il convient de mentionner qu'il y a des personnes dans le système de justice pénale qui pensent que la peine d'emprisonnement imposée en cas de défaut de paiement a bel et bien un caractère punitif. Comme l'a fait remarquer le juge Toy dans le jugement rendu par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire Yamelst, citée dans l'ouvrage de Ruby (page 262):

7-7-1988

In my respectful view, before applying s. 722(2) and ordering a jail term in default, Courts should give appropriate consideration to what, if any, reformation will occur, what deterrent effect will occur, or how society will be protected if a person serves 14 or 30 days in the Lower Mainland Correction Centre if (he) fails to meet the deadline to pay a fine . . . I have concluded that the real reason that the "in default" adjudication is made in the majority of cases is because the threat of jail in lieu of non-payment of a fine is a practical method for the Crown to force the collection of its financial penalties. The Crown has its civil remedies for the collection of its penalties pursuant to s. 652 of the Criminal Code of Canada and I, for one, am not convinced that it was Parliament's intention that s. 722(2) be utilized to give the Crown such a right, privilege or preference over other obligations that the convicted person may have.

As a final point, we would argue that there is a strong element of punishment for contempt in the existing provisions for imprisonment for default of payment of a fine and in the proposed provision for imprisonment for default of payment of restitution. Section 116 of the *Criminal Code*, which is located in that part of the *Code* concerned with offences involving the administration of justice, expressly makes it an offence to disobey a lawful order of the court or any person or agency authorized by legislation to make orders. Two cases are exempted from this provision: where the order is for a payment of money, or where some penalty or punishment or other mode of proceeding is provided in the relevant legislation. The implication would seem to be that the provisions for imprisonment in default of an order for payment of money in the *Code* stand in lieu of the offence and punishment contained in s. 116.

We note that an offence under s. 116 may be appealed. There is also an appeal from the common law offence of contempt, which is preserved in s. 8 of the *Code*. Why then should there not be an appeal in the cases under consideration? Indeed, if we are right in our assumption that imprisonment for failure to pay is a form of contempt might the absence of an appeal or review not constitute a violation of section 15 of the Charter (similar cases should be treated similarly)?

(3) The proposed amendments make it clear that committal is a last resort to be imposed only where the offender can show no reasonable excuse for failing or refusing to comply with the order or restitution.

We note that the Canadian Sentencing Commission proposed that the current provisions for fine default be changed. The Commission also proposed that the same model be used for default in payment of restitution. That model is in many ways similar to the hearing provided for in Bill C-89; but, there are more safeguards for the offender with respect to a jail term. As we remarked earlier, the Commission's model

À mon avis, avant d'appliquer les dispositions du paragraphe 722(2) et d'ordonner l'emprisonnement d'un contrevenant pour défaut de paiement, les tribunaux doivent se demander si cette mesure ramènera le contrevenant à une conduite meilleure, quel en sera l'effet dissuasif ou dans quelle mesure la société sera protégée si le contrevenant est incarcéré pendant 14 ou 30 jours dans le centre correctionnel Lower Mainland s'il ne paie pas l'amende dans le délai prévu... J'en arrive à la conclusion que la véritable raison pour laquelle l'emprisonnement est ordonné dans la plupart des cas réside dans le fait que la menace d'incarcération en cas de défaut de paiement d'une amende est un moyen commode pour la Couronne de convaincre les contrevenants de s'exécuter. Or aux termes de l'article 652 du Code criminel du Canada, la Couronne peut exercer des recours civils pour recouvrer le montant des amendes. Je suis loin d'être convaincu qu'en adoptant le paragraphe 722(2), le législateur a voulu donner la préférence à la Couronne plutôt qu'aux autres créanciers que le contrevenant pourrait avoir.

Enfin, nous pensons que les dispositions actuelles relatives à l'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende et les mesures proposées au sujet de l'emprisonnement en cas d'inexécution d'une ordonnance de dédommagement comportent un élément de punition qui s'apparente à la sanction prévue pour outrage au tribunal. L'article 116 du Code criminel, qui est situé dans la partie du Code portant sur les infractions relatives à l'administration de la justice, stipule que commet une infraction quiconque désobéit à un ordre légal donné par une cour de justice ou par une personne ou un corps de personnes autorisé par une loi à donner ou décerner l'ordre. Il y a deux exceptions à cette règle, c'est-à-dire lorsque l'ordre vise le paiement d'une somme d'argent ou lorsque la loi prévoit expressément une peine ou un châtiment, ou un autre mode de procédure. Il semble donc que les dispositions du Code relatives à l'emprisonnement pour défaut de paiement se substitueraient aux dispositions prévues à l'article 116.

Nous remarquons que l'on peut interjeter appel d'une peine imposée en vertu de l'article 116. Il est également possible d'en appeler de la décision rendue par un juge au sujet de l'infraction en common law d'outrage au tribunal prévue à l'article 8 du Code. Alors pourquoi n'accorderait-on pas de droit d'appel dans les cas à l'étude? Si, comme nous le supposons, l'emprisonnement pour défaut de paiement constitue une forme d'outrage au tribunal, n'est-il pas contraire à l'article 15 de la Charte de n'accorder aucun droit d'appel (des cas semblables devraient être traités de la même façon).

3) Dans les amendements proposés, il est clair que l'emprisonnement est une solution de dernier recours et sera ordonné seulement si le contrevenant ne parvient pas à invoquer une excuse raisonnable pour justifier le refus ou le défaut de se conformer à l'ordonnance de dédommagement

Nous notons que la Commission canadienne sur la détermination de la peine a proposé au gouvernement de modifier les dispositions actuelles sur le défaut de paiement des amendes. La Commission voudrait aussi que l'on utilise le même modèle pour le défaut de se conformer à une ordonnance de dédommagement. Ce modèle ressemble à bien des égards aux dispositions relatives à l'audition prévues dans le projet de loi C-89,

would require the courts to consider measures which bear a more direct relationship to the collection of monies first, and order imprisonment only if these measures were found to be inappropriate. The Commission refers to imprisonment in this case as a method of last resort.

We would further argue that even the model offered by the Sentencing Commission does not contain enough safeguards to justify the absence of an appeal. It is true that the model addresses issues of fairness which are raised when money sanctions are imposed in a criminal law context (e.g., how can we ensure that imprisonment—rather than the fine or the restitution—is not in practice the real sanction for those who are unable or find it difficult to pay?). And for this reason one might argue in respect of the Commission's model that appeals on the ground of inability to pay are not needed. This is also the thrust of the discussion of the Bill C-89 provisions at the top of page 5 of your letter. We would reply that this still does not address the issue of equity for those who are sentenced to jail in default.

Research undertaken for the Commission showed a wide disparity in the lengths of prison sentences served by offenders in default of fines (p. 385). We do not see why the result would be different in the case of restitution. The Commission recommended a series of measures to reduce this disparity. For various reasons it would not be reasonable to endorse the Commission's recommendations as amendments to Bill C-89. However, the ability to appeal the order of imprisonment would help with this problem.

The Committee would very much appreciate your response to these comments. They are lengthy, but we could not make them more compact. On behalf of the Committee, I would like to thank you for the efforts which you and your officials have made to answer our concerns.

Yours sincerely,

Senator Joan Neiman

c.c. Richard Mosley

mais il offre plus de garanties au contrevenant en ce qui a trait à l'emprisonnement. Comme nous l'avons fait remarquer plus tôt, le modèle de la Commission obligerait les tribunaux à prendre en considération des mesures qui seraient plus directement liées au recouvrement des sommes dues et à ordonner l'emprisonnement seulement si ces mesures étaient inefficaces. Dans ce cas, la Commission propose l'emprisonnement comme solution de dernier recours.

À notre avis, même le modèle proposé par la Commission n'offre pas suffisamment de garanties pour justifier l'absence d'un droit d'appel. Il est vrai que ce modèle règle les questions d'équité que soulève l'imposition de sanctions pécuniaires dans une poursuite criminelle (par exemple, comment peut-on s'assurer que l'emprisonnement-plutôt que l'imposition d'une amende ou le dédommagement-n'est pas la sanction qui convient le mieux à ceux qui sont incapables de payer ou qui ont de la difficulté à le faire?). Pour cette raison, on pourrait soutenir, en ce qui à trait au modèle de la Commission, qu'il n'y a pas lieu d'accorder un droit d'appel au contrevenant parce qu'il est incapable de payer. C'est également le sens des remarques sur les dispositions du projet de loi C-89 que vous faites dans le haut de la page 5 de votre lettre. À notre avis, cela ne règle pas la question de l'équité pour ceux qui sont condamnés à la prison à cause du défaut de paiement.

Les recherches entreprises pour la Commission font ressortir une grande disparité au chapitre des peines d'emprisonnement purgées par des contrevenants pour défaut de paiement (p. 424). Il est probable que la situation sera la même dans le cas de l'inexécution d'une ordonnance de dédommagement. La Commission recommande diverses mesures pour réduire la disparité des sentences. Pour diverses raisons, il ne serait pas raisonnable d'incorporer les recommandations de la Commission au projet de loi C-89, sous forme d'amendements. Toutefois, l'octroi d'un droit d'appel pourrait contribuer à régler ce problème.

Le Comité souhaite vivement savoir ce que vous pensez de ce qui précède. Veuillez nous excuser de ne pas avoir été plus succincts. Au nom du Comité, j'aimerais vous remercier, ainsi que vos collaborateurs, d'avoir pris le temps de répondre à nos questions.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, mes salutations distinguées.

Le sénateur Joan Neiman

c.c. Richard Mosley













If undelivered, return COVER ONLY to: Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES-TÉMOINS

Meeting of Thursday, July 7, 1988

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Senior General Counsel;

Ms. Elissa Leiff, Counsel, Criminal and Family Law Policy Directorate;

Mr. André Marin, Legal Research Officer.

Réunion du jeudi 7 juillet 1988

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, avocat-général principal;

M^{me} Elissa Leiff, avocat-conseil, Direction générale de la politique de droit pénal et de droit de la famille;

M. André Marin, agent de recherche en matière juridique.



Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Thursday, July 14, 1988

Issue No. 86

First proceedings on:

Consideration of Bill C-58, An Act to provide for the implementation of treaties for mutual legal assistance in criminal matters and to amend the Criminal Code, the Crown Liability Act and the Immigration Act, 1976; and

First proceedings on:

Consideration of Bill C-61, An Act to amend the Criminal Code, the Food and Drugs Act and the Narcotic Control Act

WITNESSES:

(See back cover)



SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Le jeudi 14 juillet 1988

Fascicule nº 86
Premier fascicule concernant:

L'étude du projet de loi C-58, Loi portant mise en œuvre des traités d'entraide juridique en matière criminelle et modifiant le Code criminel, la Loi sur la responsabilité de la Couronne et la Loi sur l'immigration de 1976; et

Premier fascicule concernant:

L'étude du projet de loi C-61, Loi modifiant le Code criminel, la Loi des aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chairman: The Honourable Joan Neiman

Deputy Chairman: The Honourable Nathan Nurgitz

and

The Honourable Senators:

Buckwold *MacEachen (or Frith)
Cogger *Murray (or Doody)
Doyle Neiman
Fairbairn Nurgitz
Gigantès Robertson
Hébert Spivak
Lewis Stanbury

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold Cogger Doyle Fairbairn Gigantès Hébert Lewis *MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)

Neiman Nurgitz Robertson Spivak Stanbury

*Membres d'office

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, July 13, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Ottenheimer, seconded by the Honourable Senator Barootes, for second reading of the Bill C-58, An Act to provide for the implementation of treaties for mutual legal assistance in criminal matters and to amend the Criminal Code, the Crown Liability Act and the Immigration Act, 1976.

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Ottenheimer moved, seconded by the Honourable Senator Barootes, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, July 13, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Spivak, for the second reading of the Bill C-61, An Act to amend the Criminal Code, the Food and Drugs Act and the Narcotic Control Act.

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Spivak, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 13 juillet 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Ottenheimer, appuyé par l'honorable sénateur Barootes, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-58, Loi portant mise en œuvre des traités d'entraide juridique en matière criminelle et modifiant le Code criminel, la Loi sur la responsabilité de la Couronne et la Loi sur l'immigration de 1976.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose, appuyé par l'honorble sénateur Barootes, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 31 juillet 1988;

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Spivak, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-61, Loi modifiant le Code criminel, la Loi des aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Spivak, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 14, 1988 (122)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:35 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Hébert, Neiman, Robertson and Stanbury. (6)

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley, Monique Ménad and Peter Niemczak, Research Officers.

Witnesses:

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Senior General Counsel, Criminal and Family Law Policy Section and

William H. Corbett, Senior General Counsel, Criminal Prosecutions.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated July 13, 1988, began consideration of Bill C-58, An Act to provide for the implementation of treaties for mutual legal assistance in criminal matters and to amend the Criminal Code, the Crown Liability Act and the Immigration Act, 1976; and

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated July 13, 1988, began consideration of Bill C-61, An Act to amend the Criminal Code, the Food and Drugs Act and the Narcotic Control Act.

The witnesses made an opening statement and answered questions.

At 10:57 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 14 JUILLET 1988 (122)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 35, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Hébert, Neiman, Robertson et Stanbury. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn (1).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley, Monique Ménard et Peter Niemczak, attachés de recherches.

Témoins:

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, avocat général principal, Sous-direction de la politique de droit pénal et de droit de le famille, et

William H. Corbett, avocat général principal, Section des poursuites pénales.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 juillet 1988, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-58, Loi portant mise en œuvre des traités d'entraide juridique en matière criminelle et modifiant le Code criminel, la Loi sur la responsabilité de la Couronne et la Loi sur l'immigration de 1976; et

Conformément à son ordre de renvoi du 13 juillet 1988, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-61, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 10 h 57, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du Comité
Andrew N. Johnson
Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, July 14, 1988 [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which were referred Bill C-58, to provide for the implementation of treaties for mutual legal assistance in criminal matters and to amend the Criminal Code, the Crown Liability Act and the Immigration Act, 1976; and Bill C-61, to amend the Criminal Code, the Food and Drugs Act and the Narcotic Control Act, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bills.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we had to call this rather impromptu meeting this morning because two additional bills were referred to the committee. I am sure no one has had an opportunity to study them in detail but Mr. Mosley was good enough to make himself available again this morning and he has brought with him Mr. William Corbett, Senior General Counsel, Criminal Prosecutions.

We will commence our hearing by dealing with Bill C-61. Please proceed, Mr. Mosley.

Mr. Richard G. Mosley, Senior General Counsel, Criminal and Family Law Policy Section, Department of Justice: Thank you, Madam Chairman. Perhaps I should indicate that Mr. Corbett will address matters respecting Bill C-58 when the committee proceeds to study that bill.

Bill C-61 to amend the Criminal Code, the Food and Drugs Act and the Narcotic Control Act with respect to proceeds of crime is a result of some eight years of work at the federal and provincial level. The work began with the publication in 1980 by the Attorney General of British Columbia of a report entitled "The Business of Crime." The report was authored by a Vancouver defence counsel who examined the existing Canadian legislation and concluded that it was inadequate to provide the Crown and the courts with the tools necessary to strip offenders of the profits that might be generated from their criminal activity.

As a result of that report, a study was commissioned by federal and provincial ministers responsible for criminal justice late in 1981, and it began in 1982. The study was comprised of representatives of a number of provincial governments, officials of provincial governments and from the federal departments of justice, the ministry of the solicitor general and the RCMP. The study reported in July of 1983 to ministers and, as an outcome of that work, and also as a result of other work that was being done at the time on sentencing, the Minister of Justice, the Honourable Mark MacGuigan, in February 1984, introduced proposals to amend the Criminal Code as part of a piece of omnibus legislation, Bill C-19 which was tabled at that time and which subsequently died on the order paper of the other place with the calling of the general election in the summer of 1984.

Those proposals in 1984 essentially reflected the conclusion of the Enterprise Crime Study which was the task force set up by federal and provincial ministers that Canadian law was, in

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 14 juillet 1988 [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel ont été renvoyés le projet de loi C-58, Loi portant mise en œuvre des traités d'entraide juridique en matière criminelle et modifiant le Code criminel, la Loi sur la responsabilité de la Couronne et la Loi sur l'immigration de 1976 et le projet de loi C-61, Loi modifiant le Code criminel, la Loi des aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants, s'est réuni ce jour à 9 h 30 pour étudier les projets de loi.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons dû convoquer cette réunion impromptue ce matin parce que deux nouveaux projets de loi ont été renvoyés à notre Comité. Je suis sûre que personne n'a pu les étudier en détail mais M. Mosley a eu la gentillesse de se mettre de nouveau à notre disposition ce matin et il a amené avec lui M. William Corbett, avocat général, Poursuites pénales.

Nous commencerons notre séance par l'examen du projet de loi C-61. Monsieur Mosley, nous vous écoutons.

M. Richard G. Mosley, avocat général, Section de la politique du droit en matière pénale et familiale, ministère de la Justice: Merci, madame la présidente. Je voudrais vous signaler que c'est M. Corbett qui parlera du projet de loi C-58 lorsque le Comité l'examinera.

Le projet de loi C-61 modifiant le Code criminel, la Loi des aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants en ce qui concerne les produits de la criminalité est le fruit de quelque huit ans de travail au niveau provincial et fédéral. Ceci a commencé lorsque le Procureur général de Colombie-Britannique a publié en 1980 un rapport intitulé «The Business of Crime.» Le rapport était signé par un avocat de la défense de Vancouver qui, après avoir examiné la législation canadienne en vigueur, concluait qu'elle était insuffisante pour donner à la Couronne et aux tribunaux les instruments nécessaires pour enlever aux criminels les produits de leurs activités criminelles.

A la suite de ce rapport, les ministres responsables de la justice pénale aux niveaux fédéral et provincial ont demandé à la fin de 1981 qu'une étude soit entreprise et celle-ci a commencé en 1982. À cette étude participaient des représentants de plusieurs gouvernements provinciaux, des fonctionnaires de gouvernements provinciaux et du ministère de la Justice, du ministère du Solliciteur général et de la GRC. En juillet 1983, les résultats de l'étude ont été communiqués aux ministres et, à la suite de ce travail et d'autres recherches effectuées à l'époque sur la détermination de la peine, le ministre de la Justice, l'honorable Mark MacGuigan, a présenté en février 1984, des propositions visant à amender le Code criminel dans le cadre d'un projet de loi omnibus, le projet de loi C-19, qui a été déposé à ce moment-là mais est ensuite mort au Feuilleton de l'autre endroit, lors de la convocation des élections générales de l'été 1984.

Ces propositions de 1984 reflétaient essentiellement les conclusions de l'étude sur le crime organisé, c'est-à-dire du groupe de travail créé par les ministres fédéral et provinciaux, selon

fact, inadequate, and that there was no provision empowering the courts to strip offenders of the actual proceeds of their criminal activity although there were certain specific measures which the courts could employ. Forfeiture, which is the concept we are basically talking about, has long been known in Anglo-Canadian criminal law and, in fact, it is now found in some 100 federal statutory provisions; but it is forfeiture which is specific to either certain instruments of crime or certain specific types of proceeds of crime or contraband—property which is, in itself, illegal to possess.

The conclusion of the 1983 study and the purpose of the 1984 amendments was to provide the courts with a general forfeiture power and with complementary powers of seizure and pretrial, preconviction restraint in order to preserve the property until the ultimate disposition of the issues at trial and an order of forfeiture if one were to follow.

This effort that was attempted in 1984 and which is now reflected in Bill C-61, is part of a worldwide attempt to provide new means to deal with the problem of crime and, in particular, transnational crime. Mr. Corbett will be speaking to Bill C-58 a little later which is also part of this generalized effort on the international level and domestically within nations to try to come up with new tools to deal with the modern problems associated with criminal activity.

It is consistent with efforts which began in the United States with the Organized Crime Commission hearings in the 1950s and 1960s which culminated in 1970 with the adoption of legislation which is popularly known as RRCO, the Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Statute and complementary legislation which was found in other pieces of American statutory authority.

It is consistent with legislation which has been adopted in recent years in the United Kingdom; in other European nations; with the terms of a draft convention against drug trafficking which the United Nations is currently working on; and with similar efforts which are underway within the Council of Europe and within the Commonwealth of Nations.

I might characterize this as a generalized response to modern crime problems. It is a recognition that, in the current age, it is extremely simple to transfer property outside of the territorial boundaries of any individual nation.

In Canada we have had for many years—it was adopted as part of the Criminal Code of 1892—a provision against the possession of property that has been obtained by the commission of an indictable offence. Section 312 of the code, which contains that provision, was, in fact, amended in the mid-1970s to extend its ambit to include the profits or proceeds of criminal activity committed either in Canada or abroad and brought into Canada—proceeds that were obtained either directly or indirectly. That amendment in 1975-76 was the direct result of concerns in Canada that the American legislation adopted in 1970 would drive criminal proceeds from the United States

[Traduction]

lesquelles la loi canadienne était effectivement insuffisante, dans la mesure où aucune disposition ne permettait aux tribunaux d'enlever aux criminels les produits de leurs activités criminelles, en dépit de certaines mesures précises auxquelles les cours pouvaient recourir. La notion de confiscation, puisque c'est en fait de ceci qu'il s'agit, était connue depuis longtemps en droit criminel anglo-canadien et se trouve en fait actuellement dans une centaine de dispositions statutaires fédérales; il s'agit toutefois de confiscation propre soit à certains instruments du crime, soit à certains types de produits d'activités criminelles ou de contrebande—c'est-à-dire des biens qu'il est illégal d'avoir en sa possession.

Les conclusions de l'étude de 1983 et les amendements de 1984 devaient donner aux tribunaux un pouvoir général de confiscation et des pouvoirs complémentaires de saisie et de blocage avant le jugement ou la condamnation, afin de préserver les biens jusqu'au règlement final lors du procès et jusqu'à l'éventuelle ordonnance de confiscation.

Cette tentative de 1984 se retrouve maintenant dans le projet de loi C-61 dans le cadre d'un effort mondial visant à trouver de nouveaux moyens de régler le problème de la criminalité, et en partie, des activités criminelles transnationales. M. Corbett parlera tout à l'heure du projet de loi C-58 qui fait également partie de cet effort généralisé entrepris au niveau international et dans les différents pays pour tenter de trouver de nouvelles solutions aux problèmes modernes associés aux activités criminelles.

Cette démarche est parallèle à celle qui a commencé aux États-Unis avec les audiences de la Commission sur le crime organisé, au cours des années 1950 et 1960, et qui ont atteint leur point culminant en 1970 avec l'adoption de la loi que l'on appelle généralement RRCO, le Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Statute et des dispositions complémentaires que l'on trouve dans d'autres textes législatifs américains.

Ceci va également de pair avec les lois adoptées au cours des dernières années au Royaume-Uni, dans divers pays européens, ainsi qu'avec les dispositions d'un projet de convention contre le trafic de stupéfiants sur lequel travaillent actuellement les Nations Unies et avec d'autres initiatives semblables du Conseil de l'Europe et des pays membres du Commonwealth.

C'est un effort généralisé pour répondre aux problèmes de la criminalité moderne. En effet, on reconnaît qu'il est actuellement extrêmement simple de faire sortir des biens des limites territoriales d'un pays.

Au Canada, nous avons depuis de nombreuses années une disposition—elle a été adoptée dans le cadre du Code criminel en 1892—interdisant de posséder des biens obtenus grâce à un acte criminel. l'article 312 du Code, qui contient cette disposition, a été en fait amendé au milieu des années 1970, pour inclure les profits ou produits d'activités criminelles perpétrées soit au Canada soit à l'étranger, et amenés au Canada—produits obtenus directement ou indirectement. Cette modification a été apportée en 1975-1976 parce que l'on craignait au Canada que la législation américaine adoptée en 1970 ne pousse les criminels à faire entrer au Canada les produits de

into Canada and that this country would be used to launder those moneys.

That was actually first raised in the Ontario legislature by the late Mr. Renwick and was subsequently adopted by the Minister of Justice and passed by the federal Parliament.

That offence under section 312 makes it a crime to be in the possession, in Canada, of criminal proceeds, but there is nothing in the way of supporting legislation for that offence. In other words, it is entirely possible that an individual who is in possession of criminal proceeds in this country may be arrested and charged, but the court would have no authority to order the confiscation of those proceeds, which is an extraordinary anomaly in our existing law.

There have been some examples and I can point to one in particular. Some years ago, a person of Colombian extraction, who was involved in cocaine trafficking in the southern United States, chose to deposit substantial quantities of money in the Royal Bank of Canada in the City of Montreal. That individual was subsequently killed as a result of having given information to the American Drug Enforcement Administration. When the Attorney General of Quebec attempted to seize the drug moneys in the Royal Bank, it was discovered that there was no authority under our law to permit that seizure. An attempt was made to execute a search warrant, and the courts found-from the Superior Court of Quebec to the Supreme Court of Canada—that there was no room in section 443 of the Criminal Code, the search warrant provision, to permit such a seizure. So the efforts on the part of the Attorney General of Quebec to do something about that money sitting in an account in the Royal Bank were stymied.

Bill C-61 attempts to resolve that anomoly, among others, and to flush out the existing law to provide the necessary mechanisms in order to permit the courts to authorize the seizure or restraint of seizures not physically or practically possible; and, ultimately, if the property is deemed to be the proceeds of crime, to order its confiscation or forfeiture. To a great extent, it reflects the principles that were put forward in the legislation proposed in 1984, although there are significant differences. The bill in 1984 would have applied to all instruments of crime, and it would have applied to the proceeds from all indictable offences. There was a considerable amount of concern expressed at that time and a fair amount of media attention to those proposals.

The Chairman: Sir, what were the objections?

Mr. Mosley: The concern raised by the defence bar at the time was that the proposals went too far, and these were addressed in a number of debates held under the auspices of the Canadian Bar Association at their mid-winter and annual conference in 1984. These concerns were picked up by the media and received considerable attention at the time. Bill C-61 responds to those concerns. It does not apply to instruments at all.

The Chairman: What do you define as an instrument, a bond?

[Traduction]

leurs activités criminelles aux États-Unis et que notre pays ne soit utilisé pour recycler ces fonds.

Cette possibilité a en fait été évoquée pour la première fois au Parlement ontarien par feu M. Renwick et l'idée a ensuite été reprise par le ministre de la Justice et par le Parlement fédéral.

C'est donc une infraction en vertu de l'article 312, que d'avoir en sa possession au Canada le produit d'activités criminelles, mais il n'existe aucune loi sur laquelle s'appuyer dans ce domaine. Autrement dit, il est tout à fait possible d'arrêter et de condamner une personne ayant en sa possession le fruit d'activités criminelles au Canada mais les tribunaux n'auraient aucun pouvoir pour ordonner la confiscation de ces biens, ce qui est une anomalie considérable de notre droit.

Il y a eu plusieurs cas et je peux vous en citer un en particulier. Il y a quelques années, une personne d'origine colombienne, qui faisait du trafic de cocaïne dans le sud des États-Unis, a décidé de déposer des sommes importantes à la Banque royale du Canada à Montréal. Cette personne a ensuite été tuée pour avoir donné des renseignements à l'American Drug Enforcement Administration. Lorsque le Procureur général du Québec a tenté de saisir les fonds déposés à la Banque royale, on a découvert que la loi ne contenait aucune disposition permettant cette saisie. On a tenté d'utiliser un mandat de perquisition et les tribunaux, depuis la Cour suprême du Québec jusqu'à la Cour suprême du Canada, ont conclu que rien dans l'article 443 du Code criminel, qui concerne les mandats de perquisition, ne permettait cette saisie. Ainsi, les efforts entrepris par le Procureur général du Québec pour récupérer cet argent bloqué dans un compte à la Banque royale, sont restés vains.

Le projet de loi C-61 vise à résoudre cette anomalie, entre autres, et à mettre en place les mécanismes nécessaires pour permettre aux tribunaux d'autoriser la saisie ou le blocage si la saisie est physiquement ou pratiquement impossible et, en dernier recours, si les biens sont considérés comme étant les produits d'activités criminelles, d'ordonner leur confiscation. Il reflète dans une grande mesure les principes exposés dans la législation proposée en 1984, quoiqu'il y ait des différences considérables. Le projet de loi de 1984 se serait appliqué à tous les instruments du crime et aux produits de toutes les activités criminelles. De vives inquiétudes avaient été exprimées à l'époque et les médias avaient beaucoup parlé de ces propositions.

La présidente: Quelles étaient les objections?

M. Mosley: Selon les avocats de la défense, les propositions allaient trop loin et elles ont été discutées dans le cadre de plusieurs débats organisés par l'Association du Barreau canadien lors de sa conférence annuelle du milieu de l'hiver de 1984. Ces objections ont été reprises par les médias et ont beaucoup attiré l'attention à l'époque. Le projet de loi C-61 répond à ces inquiétudes dans la mesure où il ne s'applique absolument pas aux instruments.

La présidente: Qu'appelez-vous un instrument, un lien?

Mr. Mosley: Anything that is used to commit a crime. For example, a car may be an instrument in a bank robbery; a business may be an instrument to commit a sophisticated commercial fraud. One of the concerns raised in 1984 was that those proposals would have permitted the seizure and forfeiture of a business which was only peripherially connected to the commission of the offence, and it would cause a great deal of harm to third parties who might have an interest in that business, but who would not otherwise be involved in the commission of the offence.

Bill C-61 does not deal with instruments at all, nor does it apply to all indictable offences. It applies to a select list of offences that was compiled with the assistance of the provincial Attorney General, which are characterized as enterprise crimes, and to a list of these more serious drug offences, which are characterized as designated drug offences. So its provisions apply only to certain crimes. They do not apply across the board to every offence that the Criminal Code or the two drug statutes provide for.

The scheme is that if the police are investigating an enterprise crime or a designated drug offence and if they have grounds to establish to the satisfaction of a superior court—it would not be a justice of the peace or a provincial magistrate—that certain property is the proceeds of an enterprise or designated drug offence, they may make application to the court for either a seizure warrant, which would normally be employed if the property was tangible and susceptible to being removed and held by the police, or a restraining order.

The restraining order would be used if the property was intangible—such as a bank account—or could not practically be removed—such as real property or a large item such as a boat. The court would have the discretion to issue those orders, depending on the evidence that was presented to the court. If it was established at trial, following the charge and the trial on the merits of the guilt or innocence of an individual, that that individual was guilty of the offence charged and that the property concerned was property obtained by the commission of an enterprise crime or designated drug offence, then the court would have the authority to order the forfeiture of that property to the Crown.

There is also provision made for forfeiture in the case where an offender has either died or absconded. The need for that provision is shown in the case that I referred to earlier of Mr. Luiz Pinto who had deposited the funds in the Royal Bank in Montreal. Mr. Pinto, as I indicated, was killed by his former associates so there was no one to bring to trial within Canada for being in possession of that property in this country. In circumstances in which a charge has been laid, the court could then proceed to a determination that the property was the proceeds of crime and order its forfeiture where the accused has absconded or is dead.

It is felt necessary to require that a charge be laid to ensure that the federal criminal law jurisdiction would permit these proceedings. This area falls under the criminal law of power or within the field of property and civil rights. So this procedure [Traduction]

M. Mosley: Tout ce qui est utilisé pour commettre un crime. Par exemple, une voiture peut être un instrument dans un vol de banque; une entreprise peut être un instrument utilisé pour une fraude commerciale complexe. On redoutait en 1984 que ces propositions permettent la saisie et la confiscation d'une entreprise qui n'avait qu'un lointain rapport avec l'activité criminelle, et ceci risquait de causer des torts considérables à des tierces parties ayant des intérêts dans cette entreprise mais n'ayant autrement rien à voir avec l'activité criminelle.

Le projet de loi C-61 ne traite absolument pas des instruments et il ne s'applique pas non plus à tous les actes criminels. Il s'applique seulement à certaines infractions dont la liste a été établie avec l'aide du Procureur général provincial, dites infractions de criminalité organisée, et à une liste d'infractions graves en matière de drogue, appelées infractions désignées en matière de drogue. Ainsi, ces dispositions ne s'appliquent qu'à certains actes criminels et non à toutes les infractions prévues au Code criminel ou dans les deux lois sur les stupéfiants.

Fondamentalement, si la police fait enquête sur une infraction de criminalité organisée ou une infraction désignée en matière de drogue et a suffisamment d'éléments pour prouver à un tribunal supérieur—il ne pourrait pas s'agir d'un juge de paix ou d'un magistrat provincial—que certains biens sont le produit d'activités de criminalité organisée ou d'infractions désignées en matière de drogue, elle peut demander au tribunal, soit un mandat de saisie, qui serait normalement employé pour des biens tangibles et susceptibles d'être enlevés et détenus par la police, soit une ordonnance de blocage.

L'ordonnance de blocage sera utilisée pour des biens intangibles—comme un compte bancaire—ou impossibles à déplacer—comme un bien immobilier ou un bien de grande taille comme un bateau. Le tribunal a le pouvoir de délivrer ces mandats, selon les éléments de preuve qui lui sont présentées. S'il est établi au procès, après les accusations et le jugement sur la culpabilité ou l'innoncence d'un individu, que celui-ci était coupable de l'infraction dont il était accusé et que les biens concernés avaient été obtenus grâce à la perpétration d'une infraction de criminalité organisée ou d'une infraction désignée en matière de drogue, le tribunal a le pouvoir d'ordonner la confiscation de ces biens au bénéfice de la Couronne.

Il existe également une disposition permettant la confiscation dans les cas où le coupable de l'infaction est mort ou s'est esquivé. Cette disposition est nécessaire comme le montre le cas auquel j'ai fait allusion tout à l'heure, de M. Luiz Pinto, qui avait déposé des fonds à la Banque royale à Montréal. Comme je l'ai expliqué, M. Pinto a été tué par ses anciens associés de sorte que l'on ne pouvait plus accuser personne d'avoir eu ces biens en sa possession au Canada. Dans les cas où des accusations ont été portées, le tribunal peut déterminer si les biens sont le produit de criminalité et ordonner leur confiscation si l'accusé s'est esquivé ou est décédé.

On considère qu'il est nécessaire d'exiger que des accusations soient portées pour être sûr que la juridiction fédérale en matière de droit criminel permettrait cette procédure. C'est un domaine qui fait partie soit du droit criminel, soit du droit des

in Bill C-61 is tied very closely to criminal proceedings. It is unlike some of the powers in the United States.

The Americans have a mixed system in which they can either use a criminal forfeiture procedure or an administrative forfeiture. You have seen accounts of how the American authorities have seized cars, boats, and planes without obtaining a court order in advance. That is possible because under their system, which is a mixed civil and criminal system at the federal level, they have statutory authority to conduct what are known as administrative seizures which will result in a forfeiture to the state unless challenged by the person from whom the property has been seized or someone else with an interest in the property. If challenged, then the state must bear the onus of proof, but it has proven to be an infrequent occurrence that such seizures are challenged. In many cases, the suspected drug trafficker or other offender walks away from the property and abandons it to forfeiture by the state.

Under our system, because of the constraints of the division of powers, seizures and forfeitures related to crime proceeds have to be linked to criminal procedure. Bill C-61 is very much a criminal scheme of seizure or restraint and forfeiture.

That covers my introductory remarks. I will be pleased to respond to any questions that the committee may have.

Senator Buckwold: Why did you not move to compulsory reporting?

Mr. Mosley: There is a long history to our examination of that question, senator.

Senator Buckwold: I presume that that is done in the United States.

Mr. Mosley: Yes, it is. In Canada, that whole issue was really blown out of proportion as a result of a *Globe and Mail* story that was published just before this bill was introduced. The journalist had obtained materials through the Access to Information Act and had interpreted those materials as suggesting that government officials had recommended the use of such a procedure in Canada. That was far from the truth.

The Enterprise Crime Study, in which I participated, began looking at the issue as early as 1982-83. At that time, officials travelled to Washington to take a close look at the procedure. The Americans were then having a great many difficulties with the reporting of currency transactions. Under the euphemistic title of "the Bank Secrecy Act", they require a form of disclosure of information. This measure had been brought in in the seventies as part of a general package of measures against organized crime. However, in 1983 they were only beginning to enforce it. The measures had simply not been observed by the major financial institutions in the United States and there had been few efforts to enforce them up to that time. The Americans got tough and went after the financial institutions by imposing upon them significant civil penalties, some of which were in the order of millions of dollars. The institutions then started to respond by more scrupulously observing the terms of that statute.

[Traduction]

biens et des droits civils. Cette procédure du projet de loi C-61 est donc très proche d'une procédure pénale. La situation est un peu différente aux États-Unis.

Les Américains ont un système mixte qui leur permet d'utiliser une procédure de confiscation soit pénale, soit administrative. Vous avez sûrement entendu parler de cas où les autorités américaines ont saisi des voitures, des bateaux et des avions sans avoir demandé d'ordonnance préalable du tribunal. Ceci est possible grâce à leur système mixte, civil et criminel, au niveau fédéral, qui permet d'effectuer des saisies dites administratives, qui deviendront des confiscations au bénéfice de l'État, à moins qu'il n'y ait contestation de la part de la personne à qui les biens ont été saisis ou d'une autre personne ayant un intérêt dans ces biens. En cas de contestation, le fardeau de la preuve repose sur l'État, a mais historiquement, les contestations dans ce genre de saisies ont été extrêmement rares. Dans de nombreux cas, la personne soupçonnée de trafic de stupéfiants ou de l'infraction s'en va et abandonne les biens à l'État.

Avec notre système, étant donné les limites imposées par la division des pouvoirs, les saisies et les confiscations des produits de la criminalité ne sont possibles que dans le cadre d'une procédure pénale. Le projet de loi C-61 met en fait en place un système pénal de saisie ou de blocage et de confiscation.

Ceci met fin à mes remarques d'introduction. Je me ferai un plaisir de répondre à toutes les questions du Comité.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi n'avez-vous pas opté pour la déclaration obligatoire?

M. Mosley: Nous avons longuement réfléchi à cette question, sénateur.

Le sénateur Buckwold: Je présume que c'est ce qui se fait aux États-Unis.

M. Mosley: Oui. Au Canada, la question a vraiment pris une importance disproportionnée à la suite de l'article du «Globe and Mail» publié juste avant la présentation du projet de loi. Le journaliste avait obtenu des documents grâce à la Loi sur l'accès à l'information et, d'après lui, les fonctionnaires du gouvernement préconisaient ce type de procédure pour le Canada. C'était très loin de la vérité.

Cette question a été examinée dans le cadre de l'étude sur le crime organisé à laquelle j'ai participé, dès 1982-1983. A l'époque, des fonctionnaires étaient allés à Washington pour examiner la procédure de plus près. Les américains avaient alors de grandes difficultés avec les déclarations concernant les transactions monétaires, selon la loi dite-c'est un euphémisme—«Bank Secrecy Act», les renseignements doivent obligatoirement être communiquér. Cette mesure avait aété adoptée au cours des années 1970 dans le cadre du train de mesures de lutte contre le crime organisé. Cependant, en 1983, on commençait à peine à la faire appliquer. Les dispositions n'avaient pas été observées par les grandes institutions financières américaines et l'on n'avait pas fait grand-chose pour y remédier jusque-là. Les Américains adoptèrent une ligne plus dure et imposèrent des pénalités civiles importantes aux institutions financières, allant parfois jusqu'à des millions de dollars. Cel-

The statute provides that whenever a customer deposits or withdraws a sum of cash in excess of \$10,000 a form must be filled out and sent to Washington—actually, these forms are now sent to a data processing centre in the Detroit area. The purpose is to provide information concerning large-scale currency movement. The result, however, is that that processing centre now receives some 5 million forms a year. This is an extraordinarily cumbersome system. Those 5 million forms have to be translated into computer-readable form, and there is an army of data processors at the IRS facility near Detroit to do that. The information then has to be analyzed, which is done by a large number of intelligence analysts in Washington.

When we looked at the system in 1983, we could not get any hard information from the Americans as to how effective it was. We went back again in 1986, after they had tightened up their system and had improved enforcement so that the level of compliance was much better. They had tried through legislative and administrative changes to improve the effectiveness of that scheme. However, at that time and even today they still could not give us any hard information about how effective the system really is. Looking for specific information through those 5 million forms every year, from the point of view of cost effectiveness, is like looking for a needle in a hay stack. However, some of the field personnel say that they have been able to use that information to track individuals. There was notable success with an operation entitled "Greenback" as few years ago. The problem is that we simply cannot get an assessment of whether this system is worth it in terms of the cost to the industry, which is a significant factor because those costs are, in turn, passed on to the consumer. It is also difficult to estimate whether it is worth it to government in terms of its improvement in law enforcement effectiveness.

The general accounting office, which is similar to our Auditor General's office, conducted a study a few years ago, the conclusion of which was that the Treasury Department, which administers part of the scheme, simply could not provide any information about the effectiveness of this scheme. We have repeatedly asked the Americans for that sort of information and they still cannot come up with it. Therefore, as a result of our examination of the American scheme, we have concluded that there may be some benefits to it, certainly for tax law enforcement, but for tracking drug offenders or enterprise criminals, as we call them, its cost effectiveness has yet to be demonstrated. In our view, there may well be better ways to get that information. As a result of the Enterprise Crime Study, it was agreed that one of the follow-ups would be a study of methods to obtain information to trace and identify proceeds. The resources were not available for that study immediately following the 1983 report, but it has been undertaken in the context of the national drug strategy that was announced by the government last spring. It is being handled by the ministry of the Solicitor General. It is intended that that study take another look at the American system to see whether some version of it might be feasible in this country—a

[Traduction]

les-ci commencèrent alors à respecter plus scrupuleusement les dispositions de la loi.

La loi prévoit que lorsqu'un client dépose ou retire une somme en espèces dépassant 10 000 \$, un formulaire doit être rempli et envoyé à Washington—en fait, ces formulaires sont maintenant envoyés à un centre de traitement des données dans la région de Detroit. L'objectif est d'obtenir des renseignements sur tous les grands mouvements de fonds. Cependant, en pratique, le centre de traitement reçoit maintenant environ cinq millions de formulaires par an. C'est un système extrêmement lourd. Ces cinq millions de formulaires doivent être traduits en un langage lisible par l'ordinateur et il y a pour cela une armée d'informaticiens dans les locaux de l'IRS près de Detroit. Les renseignements doivent ensuite être analysés, ce qui est fait par un grand nombre d'analystes à Washington.

Lorsque nous avons examiné le système en 1983, il était très difficile de juger de son efficacité d'après les renseignements donnés par les Américains. Nous y sommes retournés en 1986, après que le système ait été renforcé et qu'à la suite de mesures plus sévères, il soit devenu mieux respecté. L'on avait tenté par des changements administratifs et législatifs d'améliorer l'efficacité de la formule. Cependant, il était toujours impossible aux Américains de nous donner des renseignements précis sur l'efficacité véritable du système. C'est encore vrai aujourd'hui. Du point de vue de la rentabilité, l'examen de ces cinq millions de formulaires annuels revient à chercher une aiguille dans une botte de foin. Cependant, certains des employés sur le terrain disent qu'il leur a été possible grâce à ces renseignements de retrouver la piste de certaines personnes. Il y a eu une opération appelée «Greenback» il y a quelques années qui a bien réussi. Le problème, c'est qu'il est impossible de savoir si le système est vraiment rentable sur le plan du coût pour l'industrie, ce qui est un facteur important parce que ces coûts sont ensuite répercutés sur le consommateur. Il est également difficile de savoir s'il est rentable pour le gouvernement dans la mesure où il permet de mieux faire respecter la loi.

Le General Accounting Office, qui se compare à notre Bureau du Vérificateur général, a entrepris une étude il y a quelques années et conclu que le Département du Trésor, qui administre une partie du système, était incapable d'évaluer l'efficacité du système. Nous avons à plusieurs reprises demandé ce genre de renseignements aux Américains et ils n'ont jamais pu nous les donner. Par conséquent, nous avons conclu de cet examen du système américain, qu'il comportait peut-être certains avantages, particulièrement pour le respect de la loi de l'impôt, mais que pour retrouver la piste des trafiquants de stupéfiants ou des criminels organisés, comme nous les appelons, sa valeur était loin d'être démontrée. D'après nous, il y a peut-être de meilleures façons d'obtenir cette information. À la suite de l'Étude sur le crime organisé, on a décidé d'effectuer une étude des méthodes permettant d'obtenir des renseignements pour retrouver et identifier les produits de la criminalité. Les ressources nécessaires n'étaient pas immédiatement disponibles pour ce travail après le rapport de 1983, mais il a été entrepris dans le contexte de la stratégie nationale sur les drogues annoncée par le gouvernement au printemps dernier. C'est le ministère du Solliciteur général qui s'en occupe. Cette étude doit permettre de réexaminer le système

version that might be administered by Revenue Canada, for example. Alternatively, we could look at other methods for obtaining the same or better results. The RCMP have told us, for instance, that their main problem is not so much in identifying individuals as it is in being able to trace the flow of the money through the banking system. It may be more effective, then, having taken a hard look at all of these considerations through this study, to require the banks to keep better in-house records that could be accessible through a search warrant or another mechanism than it would be to impose an obligation upon them to routinely submit a form which the government then has to handle and analyze.

I have taken a lot of time to respond to your question, senator, but this has been a bit of a thorn in our side over the course of the past year. It stems from a misinterpretation, if I may respectfully call it that, on the part of a journalist who was chasing a story when the bill was introduced.

Senator Buckwold: Do you feel that voluntary disclosure by the banks is an effective method?

Mr. Mosley: In that regard, there has been a remarkable degree of cooperation from the banks in recent years. I think it fair to say that Canadian financial institutions woke up some years ago to the reality that they were being used to launder drug money and the proceeds of other crimes. As good corporate citizens, this is not something they were very pleased about. There was a case in St. Catherines, Ontario, of a lawyer who managed to launder, through a local branch bank, something in excess of \$6 million. This was cash money which he was routinely trundling off to this branch. Nobody twigged to the fact that this was unusual for a lawyer in a small Canadian city.

The banks have implemented "Know Thy Customer" procedures. Their security personnel have worked very closely with senior officers of the RCMP and other Canadian police forces. They now have a money laundering committee which is very much alert to these considerations. so, there has been a remarkable turnaround in the awareness on the part of the Canadian financial community in recent years. We have seen no evidence of any lack of willingness to cooperate.

Senator Buckwold: Through the voluntary disclosure of banks regarding larger deposits, can you say that that disclosure resulted in prosecution?

Mr. Mosley: Cooperation from the banks has always resulted in criminal charges. Over the years, local branch managers have had a quiet word with the police to inform them that something is going on. The financial community has always been very concerned about their liability for the breach of the banker-client confidential relationship.

Bill C-61 attempts to alleviate that concern by clarifying the public interest exception to that confidentiality principle. This is intended to encourage disclosure in circumstances where there is a reasonable basis to believe that a customer is, in fact,

[Traduction]

américain afin de voir s'il serait possible d'en reprendre une partie dans notre pays, partie qui pourrait par exemple être administrée par Revenu Canada. Autrement, nous pouvons envisager d'autres méthodes qui permettraient d'obtenir les mêmes résultats, sinon mieux. La GRC nous a dit, par exemple, que le principal problème n'était pas tant d'identifier les personnes que de suivre le parcours de l'argent dans le système bancaire. Il serait donc peut-être plus efficace, après avoir passé en revue tous ces éléments dans le cadre de cette étude, de demander aux banques de tenir des dossiers qui pourraient être accessibles grâce à un mandat de perquisition ou un autre mécanisme, plutôt que de les obliger à soumettre régulièrement un formulaire que le gouvernement doit ensuite traiter et analyser.

J'ai mis très longtemps à répondre à votre question, sénateur, mais c'est un problème assez douloureux dont nous avons beaucoup souffert au cours de l'année passée. Il provient d'une erreur d'interprétation, si je puis parler ainsi, de la part d'un journaliste en mal de copie, lorsque le projet de loi a été présenté.

Le sénateur Buckwold: Pensez-vous que la déclaration volontaire par les banques soit une méthode efficace?

M. Mosley: A cet égard, la coopération des banques au cours des dernières années a été remarquable. On peut dire que les institutions financières canadiennes ont ouvert les yeux sur la réalité il y a quelques années, en se rendant compte qu'on se servait d'elles pour recycler les fonds tirés du trafic de stupéfiants et les produits d'autres activités criminelles. C'est évidemment quelque chose qui ne leur a guère plu. Il y a eu le cas à St. Catharines, Ontario, d'un avocat qui avait réussi à recycler, par l'intermédiaire de la succursale locale d'une banque, plus de 6 millions de dollars. C'était de l'argent en espèces qu'il écoulait régulièrement par cette succursale. Personne n'a froncé le sourcil en pensant que c'était inhabituel pour un avocat d'une petite ville canadienne.

Les banques ont adopté des procédures pour «connaître leurs clients». Leur personnel de sécurité a travaillé étroitement avec des agents supérieurs de la GRC et d'autres forces policières canadiennes. Elles ont maintenant un comité sur le recyclage des fonds qui est très attentif à ces considérations. Il y a donc eu un volte-face remarquable de la part de la communauté financière canadienne au cours des dernières années. Nous n'avons vu aucun cas où l'on ait refusé de coopérer.

Le sénateur Buckwold: Est-ce qu'il est arrivé que les déclarations volontaires des banques sur les dépôts importants permettent d'intenter des poursuites?

M. Mosley: La coopération des banques a toujours conduit à des accusations criminelles. Au cours des années, les gérants de succursale ont pris l'habitude de dire un petit mot à la police pour l'informer de ce qui se passait. La communauté financière a toujours été très préoccupée par la confidentialité des relations entre le banquier et ses clients et sa responsabilité dans ce domaine.

Le projet de loi C-61 tente de soulager cette inquiétude en permettant que l'on déroge à ce principe de confidentialité uniquement lorsque l'intérêt public est en jeu. Ceci vise à encourager la communication de renseignements dans les circonstances

engaged in laundering moneys. We hope that it will have the intended effect to make such disclosures more common.

Senator Stanbury: Generally speaking, I think all of us—and perhaps I should only speak for myself—are in favour of the bill and are happy to see it coming forward.

The area that senator Buckwold explored is perhaps one of the areas that concerns us most, as it had in the House of Commons and the Commons committee. You have explained quite fully the reasoning for choosing the one course rather than the other.

We will want to satisfy ourselves of the potential effectiveness of the bill in several areas. In other words, will this dependency on the volunteer efforts of the banks and the cooperation with the police be effective? It is not very persuasive when we see that only 50 or 60 disclosures have been made by the banks each year. It is hard for me to believe that there are that few transactions that would fall into this category. I appreciate that we do not have the \$5 million, but there must be some middle road between the \$5 million and the 50 or 60. I find it incredible that there are only 50 or 60 situations in Canada in a year where the banks feel that the situation calls for an examination by the police.

I am not satisfied at the moment that this bill will be all that effective, but if we are not prepared to follow the course of compulsory reporting, then we have to take this course and monitor it, and see whether it has to be changed at some time in the future. I would like your comments on whether or not it will be effective in terms of fulfilling the purpose for which the bill is developed.

I have another question to ask, and I will ask it now. If you recall, four or five years ago the State of Florida went after a Florida branch of one of our chartered banks. The state held it to ransom and eventually fined it \$4 million because the head office of the bank in Canada was not disclosing information that they wanted from the branch in the Bahamas or some place offshore. In my opinion, the State of Florida courts were not using due process of law in attacking that situation. However, their complaint was that we had no laws which would deal with this situation, and therefore they were justified in dealing with it in a harsh way if they felt it necessary to do so.

At the time, that was a real irritant between Canada and the United States. I remember that we promised we would fix it up, that we would have discussions with them and would develop a course of legislation to deal with that kind of situation. Is such legislation going to help in dealing with that sort of situation? If not, what do we do about that?

Mr. Mosley: This bill will not assist in that regard at all. My colleague, Mr. Corbett, could speak to the implications of our efforts with respect to mutual legal assistance, which may help to a certain extent.

I would like to respond to your earlier question about effectiveness. This bill will have an immediate impact in terms of effectiveness, because it will fill the gaps in our legislative framework. The RCMP have contributed significant resources

[Traduction]

où il y a des raisons valables de croire qu'un client essaie en fait de recycler des fonds. Nous espérons obtenir l'effet recherché, c'est-à-dire rendre ces communications plus fréquentes.

Le sénateur Stanbury: D'une façon générale, nous sommes tous—je devrais peut-être parler seulement en mon nom personnel—favorables à ce projet de loi et nous sommes heureux qu'il soit présenté.

Le problème évoqué par le sénateur Buckwold est peut-être celui qui nous préoccupe le plus, comme c'était le cas pour la Chambre des communes et le comité de la Chambre. Vous avez longuement expliqué les raisons pour lesquelles on a opté pour cette formule plutôt que pour une autre.

Nous voulons être sûrs de l'efficacité potentielle du projet de loi dans plusieurs domaines. En d'autres termes, est-ce que ce système qui repose sur les efforts volontaires des banques et la coopération avec la police sera efficace? Ce n'est pas très convaincant lorsqu'on voit que les banques n'ont fait que 50 ou 60 déclarations de reiseignements chaque année. J'ai du mal à croire qu'il y a si peu de transactions qui tombent dans cette catégorie. Je sais que nous n'avons pas les 5 millions de dollars, mais il doit y avoir un moyen terme entre les 5 millions et les 50 ou les 60. Je trouve incroyable qu'il n'y ait que 50 ou 60 cas par an au Canada où les banques estiment qu'il y a lieu de demander un examen de la police.

Pour le moment, je ne suis absolument pas convaincu que ce projet de loi sera aussi efficace, mais si nous ne sommes pas disposés à opter pour la déclaration obligatoire, nous sommes contraints de choisir cette formule en surveillant la situation, pour voir s'il faut apporter des changements à l'avenir. J'aimerais que vous nous disiez si, d'après vous, ce système sera efficace pour atteindre les objectifs visés par le projet de loi.

J'ai une autre question à l'esprit et je vais vous la poser tout de suite. Vous vous souvenez peut-être qu'il y a quatre ou cinq ans, l'État de Floride s'en est pris à la succursale de Floride de l'une de nos banques à charte. L'État a fini par lui imposer une amende de 4 millions de dollars parce que le siège social de la banque au Canada ne communiquait pas les renseignements demandés à la succursale des Bahamas ou d'un autre pays étranger. Je n'approuve pas la procédure adoptée dans ce cas par les tribunaux de l'État de Floride. Ils se sont plaints de ce que nous n'avions pas de loi permettant de régler le problème et ont estimé par conséquent qu'ils avaient le droit d'employer la manière forte, s'ils le jugeaient bon.

A l'époque, ceci a suscité une certaine irritation entre le Canada et les États-Unis. Je me souviens que nous avions promis d'arranger les choses, d'entamer des discussions avec les États-Unis et de mettre en place un projet de loi pour régler ce genre de problème. Ce projet de loi-ci va-t-il être utile dans ce genre de cas? Sinon, que pouvons-nous faire à ce propos?

M. Mosley: Ce projet de loi ne sera d'aucune utilité sur ce plan. Mon confrère, M. Corbett, pourra vous parler des implications de nos efforts en ce qui concerne l'entraide juridique, ce qui pourrait être d'une certaine utilité.

Je voudrais répondre à votre question précédente sur l'efficacité. Ce projet de loi aura un impact immédiat sur le plan de l'efficacité, car il comblera les lacunes existant dans notre cadre législatif. La GRC a consacré des ressources importantes

in recent years to conduct financial investigations. Where a financial investigation is underway, they will know that they will have the capacity to make application to a court to seize the property once they are in a position to present their case, or to restrain that property; and, at the end of the road, the court would be in a position to order forfeiture of that property. I think it would certainly serve as an incentive to those financial investigations and would have an immediate impact in that respect.

We do not know whether or not it will result in a greater number of disclosures. We did consult with the financial community before making this proposal. This is based on a British model, and we obtained their view that it would assist them in advising their local branch managers to be more cooperative with the police without fear of liability for infringing the confidential client relationship. It is our great hope and expectation in the context of the new era of cooperation with the financial community in these matters that it will have that result.

We will have to monitor and see what practical effect it has. This study into means to trace and identify will be looking very closely at the effects of this measure and the effects of the bill in general. If it is necessary to consider other means, then, of course, they will be considered in due course.

Senator Stanbury: Does this create any breach into the offshore branches of the banks or other financial institutions?

Mr. Mosley: You are talking there about territorial jurisdiction and sovereignty. The Americans, of course, were acting entirely within their rights vis-à-vis a bank which was in fact operating within the United States, as well as in the Bahamas and Canada. Under their domestic law they could seek that information.

Perhaps my colleague, Mr. Corbett, could provide you with further comments on that.

Senator Stanbury: In view of the time, I will stop there, Madam Chairman.

Senator Doyle: Madam Chairman, I am quite sure that you were surprised—as I was—to hear about the bank disclosures, because this is something for which they do not charge a fee.

May I come back to those disclosures and ask a bit more about the banker-client relationship, because it is one that has not had as much public examination as, say, that of the doctor, priest and lawyer.

Senator Buckwold: The journalist.

Senator Doyle: The journalist, yes, but the journalist goes to jail for it if he preserves it.

Does the act suggest where bankers can look for guidance as to what they should responsibly report and what they should not? What would you do if you were to try to force a bank to say, "You have not made the proper disclosure." Is there a mechanism for that, or just this general feeling of good citizenship?

[Traduction]

au cours des dernières années aux enquêtes financières. Dorénavant, lorsqu'une enquête financière sera en cours, les membres de la GRC sauront qu'il leur est possible, une fois qu'ils disposent de tous les éléments de l'affaire, de demander à un tribunal de saisir les biens concernés, ou de les bloquer et, en fin de compte, le tribunal pourra ordonner la confiscation de ces biens. Ceci contribuera certainement à encourager ces enquêtes financières et aura sur ce plan un impact immédiat.

Nous ne savons pas si le projet de loi entraînera un accroissement du nombre de communications de renseignements. Nous avons consulté les membres de la communauté financière avant de faire cette proposition. Celle-ci est inspirée d'un modèle britannique et il semble qu'elle permettrait aux institutions financières d'encourager les directeurs de succursales locales à coopérer davantage avec la police, sans craindre d'être tenus responsables pour n'avoir pas respecter la confidentialité de leurs relations avec leurs clients. C'est en tout cas ce que nous espérons, dans le contexte de cette nouvelle ère de coopération avec le monde financier.

Nous devons suivre l'évolution de la situation et voir quels sont les effets pratiques du système. Cette étude sur les moyens permettant de retrouver et d'identifier les fonds nous permettra d'examiner de très près les effets de cette mesure et du projet de loi en général. S'il est nécessaire d'envisager d'autres moyens, ce sera fait en temps opportun.

Le sénateur Stanbury: Est-ce que ceci crée des problèmes pour les succursales des banques ou d'autres institutions financières situées à l'étranger?

M. Mosley: Vous voulez parler de la juridiction territoriale et de la souveraineté. Les Américains étaient bien sûr tout à fait dans leur droit à l'égard d'une banque exerçant aux États-Unis, ainsi qu'aux Bahamas et au Canada. Leur loi leur permettait de chercher à obtenir ces renseignements.

Mon confrère, M. Corbett, pourra peut-être vous donner davantage des précisions sur ce sujet.

Le sénateur Stanbury: Étant donné le peu de temps que nous avons, je vais m'arêter ici, madame la présidente.

Le sénateur Doyle: Madame la présidente, je suis sûr que vous avez été aussi étonnée que moi d'entendre dire que les banques allaient communiquer des renseignements sans faire payer de frais.

Je voudrais revenir à ces communications de renseignements et poser quelques questions sur cette relation banquier-client, dans la mesure où l'on en a moins parlé que des relations avec son médecin, son prêtre et son avocat.

Le sénateur Buckwold: Avec les journalistes.

Le sénateur Doyle: Les journalistes, oui, mais les journalistes vont en prison pour sauvegarder leurs sources.

Est-ce que la loi précise où les banquiers peuvent demander conseil pour savoir dans quels cas ils doivent ou ne doivent pas faire une déclaration? Que feriez-vous si vous essayiez de forcer une banque à dire: «Vous n'avez pas fait la déclaration voulue». Y a-t-il un mécanisme pour cela ou fait-on simplement appel aux bons sentiments des banques?

Mr. Mosley: There is no obligation on the banker to disclose, which is consistent with our general approach to the criminal law and our general legal principle that no one is obliged to report information relating to a criminal offence: you are not; I am not.

Senator Doyle: No. If you wanted something and they were not cooperative, you could bring them into court as a witness, and the judge, if he felt inclined, could charge them with contempt for not producing evidence. That is the only prod that is there, other than goodwill and understanding.

Mr. Mosley: Yes. They are very much at risk.

Senator Doyle: Sure. It is the general argument, though, for sensible and responsible citizenship.

Mr. Mosley: Sure, but they perhaps have an even greater interest in being a responsible citizen in the fact that they are handling the property. They have the proceeds in their possession

Senator Doyle: When you get into their offshore operations I am lost and amazed. I sometimes do not understand where their sense of responsibility does lie.

Mr. Mosley: A simple example is the Hendin case in St. Catharines, for example. The bank branch that handled those funds was laundering the proceeds of crime.

The banks recognize that there is a potential liability for their officers, and that is one of the reasons why they have been anxious to adopt these "know thy customer" policies. It is not inconceivable that a financial institution or its officers could be charged, under either the existing law or the provisions of this bill, with having the possession of the proceeds of crime or laundering. So there is a certain incentive on their part to act responsibly. But there is no obligation on them to comply with section 420.27. It gives them some guidance in that it is not any suspicion which they should report, but they must have some reasonable basis for their suspicion. So a completely arbitrary or capricious report to the police is not protected by this; there has to be some basis for it.

The profile which is now given to bank employees of laundering includes a lot of small bills, money which is not clean and money which does not seem to come from a business that would normally handle small bills. That type of information should normally arouse a reasonable basis for a suspicion that something is amiss. In those circumstances, we feel confident that this provision would protect the bank employee who reported it to the authorities.

There has always been a public interest exception to the confidentality principle, but unfortunately jurisprudence has not defined the scope of that exception. So it has been difficult for the banks and their legal advisers to tell their officers, "Well, you will be okay if you act on these grounds, because there is this exception to the rule." By codifying, in effect, that exception, in these circumstances we hope to give them some more

[Traduction]

M. Mosley: Le banquier n'est pas tenu de communiquer des renseignements, ce qui est conforme à notre approche vis-à-vis du droit criminel et correspond à notre principe juridique général voulant que personne n'est tenu de communiquer des renseignements concernant une infraction criminelle; vous n'y êtes pas obligé, moi non plus.

Le sénateur Doyle: Non. Si vous vouliez quelque chose et que la banque refuse de coopérer, vous pourriez la faire comparaître comme témoin devant le tribunal, et le juge pourrait, s'il le désire, l'accuser de désobéissance pour n'avoir pas produit de renseignements. C'est le seul moyen de pression, en dehors de la bonne volonté et de la compréhension.

M. Mosley: Oui. C'est un risque qu'elles courent.

Le sénateur Doyle: Bien sûr. Mais, d'une façon générale, on fait surtout appel à leur sens de la responsabilité et à leur compréhension.

M. Mosley: Oui, mais elles ont peut-être encore plus intérêt à se comporter en citoyens responsables dans la mesure où elles disposent des biens. Elles ont les produits en leur possession.

Le sénateur Doyle: Lorsqu'on parle de leurs activités à l'étranger, je suis perdu et stupéfait. Quelquefois, je me demande vraiment en quoi elles se sentent responsables.

M. Mosley: Il existe un exemple simple, le cas Hendin à St. Catharines. La succursale de la banque qui détenait ces fonds recyclait les produits d'activités criminelles.

Les banques savent que leurs agents peuvent être tenus responsables et c'est entre autres, pour cette raison qu'elles ont tellement tenu à adopter ces politiques pour mieux connaître leurs clients. Il n'est pas impossible qu'une institution financière ou ses directeurs soient accusés, en vertu de la loi existante ou des dispositions de ce projet de loi, pour avoir en leur possession les produits d'activités criminelles ou les avoir recyclés. Les banques ont donc intérêt dans une certaine mesure à se comporter de façon responsable. Mais elles ne sont pas obligées de se conformer à l'article 420.27. Il leur donne une indication dans la mesure où elles ne doivent pas faire de déclaration en se fondant uniquement sur un soupçon mais bien avoir des motifs raisonnables. Ainsi, cette protection n'est pas valable pour un rapport complètement arbitraire ou capricieux à la police; il faut des motifs raisonnables.

Selon la description actuellement donnée aux employés de banques, l'argent recyclé comprend généralement un grand nombre de petites coupures, des billets qui ne sont pas propres et qui ne semblent pas venir d'une entreprise qui reçoit normalement des petites coupures. Ce type de renseignements devrait normalement éveiller les soupçons pour des motifs raisonnable et ainsi, cette disposition protègerait l'employé de banque qui fait une déclaration aux autorités.

Le principe de la confidentialité a toujours comporté l'exception concernant l'intérêt public mais, malheureusement, la jurisprudence n'a pas défini la portée de cette exception. Il a dont été difficile aux banques et à leurs conseillers juridiques de dire à leurs directeurs: «Tout ira bien, si vous agissez sur cette base, parce que c'est une exception à la règle.» En codifiant, en fait, cette exception, nous espérons leur donner des

guidance as to when they can feel protected in making such a disclosure.

Senator Doyle: When a person is facing a charge or is convicted of a charge which involves, for example, drug trafficking, and it is found that he has \$10 million sitting in the bank or a group of banks and this legislation starts to be activated, is it necessary to prove that the \$10 million that is there is entirely from illegal sources, or does the fight then begin over how much of the \$10 million that is sitting in the bank accounts is from the proceeds of illegal enterprise?

Mr. Mosley: That will present considerable difficulty. The Crown will always retain the burden of proving that the property has been obtained by crime.

In those circumstances the bill permits an inference to be drawn by the court. If there is no legitimate source of income for the individual, then the court may draw the inference that the net worth of the individual has been obtained by the commission of enterprise or designated drug offences.

One of the reasons why this bill provides for the disclosure of tax information is to support that inference. Quite frankly, we do not expect that the application for tax information will often disclose income from criminal sources—although that is not inconceivable. We are advised by Revenue Canada that sometimes taxpayers report the source of their income, and that source is illegal. But, for the most part, it will go to prove a negative, namely, that this individual has not reported any legitimate source of income from which the assets could have grown.

One example which the police brought to our attention some years ago was of a motorcycle gang member in Calgary who had managed, over the course of a few years, to acquire a magnificent ranch, beautiful automobiles, a plane and business interests. During the course of that period of years he had never worked at any visible job.

In that type of case—and there was evidence that that individual was engaged in drug trafficking—the Crown would have to go to court and prove the predicate offence—that is, the fact that the individual was drug trafficking. He would then have to lead the evidence to support the inference that all this property which has been amassed could not have come from any legitimate source, but must have come from the designated drug offence which the individual had been committing, the drug trafficking.

Senator Doyle: Not the individual offence, but the area of the offence.

Mr. Mosley: Yes.

Senator Doyle: For example, let us sy that I am this drug dealer again. If I get caught bringing in 10 pounds of hashish on an airplane, that could leave my entire fortune vulnerable if I cannot say, "Well this came from this and that came from that."

Mr. Mosley: Yes. The system would be totally ineffective if it did not.

Senator Doyle: That is right.

[Traduction]

indications plus précises afin qu'ils sachent à quel moment ils peuvent impunément communiquer les renseignements.

Le sénateur Doyle: Lorsqu'une personne est accusée ou condamnée pour une infraction concernant, par exemple, le trafic de drogues, et que l'on s'aperçoit qu'elle a dans une ou plusieur banques une somme de 10 millions de dollars, est-il nécessaire, avec ce projet de loi, de prouver que les 10 millions de dollars viennent entièrement de sources illégales, ou va-t-on se battre pour savoir quelle proportion des 10 millions déposés à la banque provient d'activités illégales?

M. Mosley: Ceci posera des problèmes considérables. Ce sera toujours à la Couronne de prouver que les biens ont été criminellement obtenus.

Ici le projet de loi permet au tribunal de faire des déductions. Si la personne concernée n'a pas de source légitime de revenu, le tribunal peut en déduire que ces biens ont été obtenus poar la perpétration d'infractions de criminalité organisée ou désignées en matière de drogue.

C'est justement pour étayer ces déductions que le projet de loi prévoit la communications de renseignements fiscaux. Très franchement, nous ne pensons pas que l'ordonnance de communication de renseignements fiscaux permettra souvent de faire apparaître des revenus de sources criminelles—quoi que ce ne soit pas inconcevable. On nous a dit à Revenu Canada que les contribuables révélaient parfois la source de leur revenu et que cette source était illégale. Mais dans la plupart des cas, le résultat sera négatif, c'est-à-dire que cette communication de renseignements permettra de montrer que la personne n'a pas fait état d'une source de revenu légitime d'où aurait pu provenir les biens.

Il y a quelques années, la police a attiré notre attention sur les cas d'un membre d'une bande de motards à Calgary qui avait réussi, en quelques années, à acquérir un superbe ranch, de belles voitures, un avion et des intérêts commerciaux. Pendant cette période, il n'avait jamais eu d'emploi visible.

Dans ce type de cas—et il était clair que cette persohne faisait du trafic de stupéfiants—la Couronne serait obligée de prouver au tribunal l'infraction présumée, c'est-à-dire que la personne du trafic de drogue. Il faudrait ensuite fournir les preuves suffisantes pour que l'on puisse conclure que tous les biens ainsi amassés ne peuvent pas provenir d'une source légitime mais bien de l'infraction désignée en matière de drogue dont la personne est coupable, c'est-à-dire le trafic.

Le sénateur Doyle: Pas l'infraction proprement dite, mais le type d'infraction.

M. Mosley: Oui.

Le sénateur Doyle: Supposons que je sois ce trafiquant. Si je me faisais prendre avec 10 livres de haschisch à bord d'un avion, toute ma fortune serait vulnérable si je ne pouvais pas expliquer d'où est provenu ceci et d'où est provenu cela.

M. Mosley: Oui. Le système serait tout à fait inefficace autrement.

Le sénateur Doyle: C'est juste.

Mr. Mosley: In those circumstances you cannot establish any proceeds from that particular occurrence.

Senator Doyle: It is not just the one transaction, it is the

Mr. Mosley: That is right.

The Chairman: Will this bill help you catch that man in Calgary?

Mr. Mosley: Most definitely it will.

The Chairman: How do you link them if you do not have the direct evidence?

Mr. Mosley: You establish first, beyond a reasonable doubt, that the individual is engaged in drug trafficking.

Senator Flynn: It is a presumption.

Mr. Mosley: At that point in time in the sentencing process-

The Chairman: You would have to establish that, though?

Mr. Mosley: Yes. You could not launch an action against the individual without establishing the criminal activity, and it has to be criminal activity of the nature that the bill addresses-that is, an enterprise crime or designated drug offence.

The Americans, as I mentioned earlier, have administrative forfeitures. In a case like that, under their system they might be able to move in and seize the ranch and the other property on the basis of their belief that the individual was a drug trafficker and then put him to the challenge of belief. Our system has to be linked to a criminal prosecution, with the exception of where the accused absconds or dies. In those circumstances, a charge has been laid and then the court could proceed, but the Crown would still have to prove that the individual had been engaged in drug trafficking or other criminal enterprise and that the property in those circumstances, beyond a reasonable doubt, flowed from the commission of such offences.

Senator Doyle: I have one very short question before we finish. It is really not a question; it is an observation, but I will frame it as a question. I hope that you are working on the other half of the legislation, which would prohibit people from making money from having been involved in crime.

Senator Flynn: Having been involved in crime?

Senator Doyle: Yes, people who sell their life stories.

Senator Buckwold: Would that apply to politicians, too?

Senator Doyle: Only if they are caught or if they abscond.

Senator Flynn: That is not fair.

Senator Doyle: No. It is quite a serious question.

Mr. Mosley: It is a serious issue. We have, in fact, looked at that question over the years.

[Traduction]

M. Mosley: Dans ces circonstances, vous ne pouvez pas prouvé que des profits ont été tirés de cette situation particu-

14-7-1988

Le sénateur Doyle: Il ne s'agit pas de la transaction proprement dite, mais bien du domaine d'activité.

M. Mosley: Oui.

La présidente: Est-ce que ce projet de loi vous aidera à attraper cet homme à Calgary?

M. Mosley: Absolument.

La présidente: Comment pouvez-vous établir des liens, si vous n'avez pas la preuve directe?

M. Mosley: Premièrement, vous établissez, au-delà de tout doute raisonnable, que la personne fait du trafic de stupéfiants.

Le sénateur Flynn: C'est une supposition.

M. Mosley: A ce moment-là du processus de détermination de la peine . . .

La présidente: Cependant, vous devriez le démontrer?

M. Mosley: Oui. Vous ne pouvez pas intenter de poursuites contre quelqu'un sans prouver qu'il y a une activité criminelle et ce doit être l'une des activités criminelles concernées par le projet de loi-c'est-à-dire en rapport avec la criminalité organisée ou une infraction désignée en matière de drogue.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, les Américains ont un système de saisie administrative. Dans un cas comme celui-là, ils pourraient intervenir et saisir le ranch et les autres biens parce qu'ils pensent que cette personne fait du trafic de stupéfiants et l'obliger ensuite à contester la décision. Notre système exige des poursuites pénales, sauf dans les cas où l'accusé s'esquive ou meurt. Dans ces circonstances, le tribunal peut juger l'affaire lorsque des accusations ont été portées mais la Couronne doit néanmoins prouver que l'individu a fait du trafic de stupéfiants ou s'est livré à d'autres activités criminelles et que les biens en question proviennent, au-delà de tout doute raisonnable, de la perpétration de ces infractions.

Le sénateur Doyle: Une toute petite question avant de terminer. En fait ce n'est pas une question, c'est plutôt une observation, mais je vais la présenter come une question. J'espère que vous travaillez sur l'autre moitié de la législation, qui empêcherait les gens de gagner de l'argent pour avoir participé à des activités criminelles.

Le sénateur Flynn: Avoir participé à des activités criminel-

Le sénateur Doyle: Oui, des gens qui vendent l'histoire de leur vie.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que ceci s'appliquerait aussi aux politiciens?

Le sénateur Doyle: Seulement s'ils sont pris ou s'ils s'esqui-

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas juste.

Le sénateur Doyle: Non. C'est une question très sérieuse.

M. Mosley: C'est une question grave. En fait, nous y réfléchissons depuis plusieurs années.

Senator Doyle: You should do it before Peter Demeter dies.

Senator Buckwold: And before Olson writes his book.

Mr. Mosley: It will be addressed by the Uniform Law Conference in August, but it is rife with difficulties, if I may say

Senator Doyle: Oh, I understand.

Senator Flynn: I note that the crime of soliciting is not mentioned.

Mr. Mosley: No, although bawdy house is. The pimping and bawdy house provisions were included in the list of enterprise crimes under sections 193 and 195 of the Code.

Senator Flynn: Yes. I see it under procuring, but soliciting itself is not mentioned. I know that they have established that such income is subject to income tax.

Mr. Mosley: The bill really is not addressed to the street level individual.

Senator Flynn: Street level? Would that be the proper description to provide an exception for soliciting?

The Chairman: Mr. Mosley, before we let you go, will you please tell us what happened to the money that Mr. Pinto deposited in the Royal Bank? Is it waiting for this bill to be passed?

Mr. Mosley: I believe it is still there subject to a civil action by the U.S. government, I believe. My friend, Mr. Corbett, may be closer to the actual circumstances.

The Chairman: We will not carry you to the next chapter.

Mr. William H. Corbett, Senior General Counsel, Criminal Prosecutions, Department of Justice: I would expect his heirs are after it now. I would expect it is still sitting there.

Senator Buckwold: But who gets the money?

Mr. Mosley: Under this, either the federal or provincial Crown would get it, depending on who had carriage of the action.

Senator Buckwold: It could be a fair amount of money.

Mr. Mosley: It could be. We have avoided trying to predict the amount because it is difficult to estimate. However, it could be, on a national level, in the millions of dollars every year.

Senator Buckwold: Could I ask Mr. Corbett what to me is an interesting question? When the Americans put in their legislation, was there a trend toward these illegal operators, these criminals, putting their money in our financial institutions?

Mr. Corbett: That is a good question. I have had individuals tell me that there is a trend, not just for money to come to Canada but for criminals themselves to come to Canada and bring their money with them. I had a senior German public servant tell me, years ago in a very quiet and polite way, that

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Vous devriez le faire avant que Peter Demeter ne meure.

Le sénateur Buckwold: Et avant qu'Olson n'écrive son livre.

M. Mosley: Ce sera examiné lors de la Conférence sur l'uniformisation du droit au mois d'août, mais c'est rempli de difficultés, si je puis dire.

Le sénateur Doyle: Oh, je comprends.

Le sénateur Flynn: Je note que la sollicitation n'est pas mentionnée.

M. Mosley: Non, quoique l'on parle de maisons de débauche. Les dispositions sur le proxénétisme et les maisons de débauche ont été incluses dans la liste des infractions de criminalité organisée, en vertu des articles 193 et 195 du Code.

Le sénateur Flynn: Oui. Je vois que l'on parle de proxénétisme mais la sollicitation n'est pas mentionnée. Je sais que l'on a décidé que ces revenus étaient imposables.

M. Mosley: Le projet de loi ne vise pas vraiment les personnes qui travaillent dans la rue.

Le sénateur Flynn: Dans la rue? Est-ce que c'est ainsi qu'il faudrait décrire les choses pour faire une exception pour la sollicitation?

La présidente: Monsieur Mosley, avant de partir, pouvezvous nous dire ce qui est arrivé à l'argent que M. Pinto avait déposé à la Banque royale? Attend-on que le projet de loi soit adopté?

M. Mosley: Je crois qu'il y a toujours des poursuites civiles intentées par le gouvernement américain. Mon confrère, M. Corbett, connaît peut-être mieux la situation que moi.

La présidente: Nous n'allons pas vous faire passer au chapitre suivant.

M. William H. Corbett, avocat général, Poursuites pénales, ministère de la Justice: Je suppose que ses héritiers essaient maintenant d'obtenir l'argent. Je présume qu'il est toujours là.

Le sénateur Buckwold: Mais qui va avoir l'argent?

M. Mosley: Avec ceci, ce sera la Couronne, soit fédérale soit provinciale, selon la procédure qui a été suivie.

Le sénateur Buckwold: Ce pourrait être une somme considérable.

M. Mosley: Oui. Nous avons évité de tenter d'évaluer la somme, parce qu'elle est difficile à estimer. Cependant, au niveau national, ce pourrait être des millions de dollars chaque année.

Le sénateur Buckwold: Puis-je poser à M. Corbett une question qui m'intrigue? Lorsque les Américains ont adopté leur loi, ces criminels ou ces trafiquants ont-ils eu tendance à déposer leur argent dans nos institutions financières?

M. Corbett: C'est une bonne question. Certains m'ont dit qu'il y avait là une tendance et que c'était non seulement l'argent mais aussi les criminels eux-mêmes, apportant leurs fonds avec eux, qui venaient au Canada. Il y a des années, un haut fonctionnaire allemand n'avait dit très calmement et très

Canada was becoming known as a place for criminals and their money to locate because of our lax immigration laws, our absence of mutual legal assistance legislation and the absence of effective proceeds of crime legislation. So it is a combination of things. It is not just a place to put your money; it is also a comfortable place to live with your money.

Senator Buckwold: My question is: Has that happened? You say it has been talked about; but, from your point of view, have you seen people move into Canada as a result?

Mr. Corbett: Yes.

Senator Buckwold: Do you feel this legislation might have a restrictive element in that regard?

Mr. Corbett: Bill C-61, in dealing with the foreign proceeds?

Senator Buckwold: Yes.

Mr. Corbett: Does it cover foreign proceeds?

Mr. Mosley: Most definitely, it does. It does not matter where you made the proceeds.

Senator Buckwold: It says the crime can be committed anywhere, if it was an offence in Canada?

Mr. Mosley: Exactly.

Senator Flynn: This legislation has no retroactive effect?

Mr. Mosley: No.

Senator Flynn: It does not apply to people who are presently in jail and who will come out in a few years and be able to live in luxury for the rest of their lives?

Mr. Mosley: That is an interesting question. It has retrospective effect, in that if they are in possession of the proceeds of crime after the legisltion comes into effect, whenever those proceeds have been generated, then they are committing a crime under this legislation.

Senator Flynn: By keeping them?

Mr. Mosley: By keeping the proceeds.

Senator Flynn: That is interesting.

Senator Buckwold: Would Olson's \$100,000 come into that type of proceeds of crime?

Mr. Mosley: No.

Senator Flynn: Would the retroactivity not be contested?

Mr. Mosley: I would characterize it as restrospective.

Senator Flynn: That might go against the Charter; not that I am coming to the defence of these people.

Mr. Mosley: But the offence is committed after the legislation comes into effect.

[Traduction]

poliment, que le Canada commençait à se faire connaître comme un endroit privilégié pour les criminels et leurs fonds, étant donné la souplesse de nos lois d'immigration, l'absence de législation d'entraide juridique et l'absence d'une loi efficace sur les produits de la criminalité. C'est donc un ensemble d'éléments. Ce n'est pas simplement un endroit où placer son argent, c'est un endroit confortable pour vivre avec son argent.

Le sénateur Buckwold: La question est de savoir si ceci s'est produit? Vous dites qu'on en a parlé, mais avez-vous vu des gens s'installer au Canada de cette façon-là?

M. Corbett: Oui.

Le sénateur Buckwold: Pensez-vous que cette loi pourrait avoir un effet restrictif à cet égard?

M. Corbett: Le projet de loi C-61, en ce qui cohncerne les revenus étrangers?

Le sénateur Buckwold: Oui.

M. Corbett: Le projet de loi concerne-t-il les produits étrangers?

M. Mosley: Oui, certainement. Peu importe où les produits de la criminalité ont été obtenus.

Le sénateur Buckwold: Il prévoit que les infractions peuvent être commises n'importe où, à partir du moment où c'est une infraction au Canada.

M. Mosley: Exactement.

Le sénateur Flynn: Cette loi n'a pas d'effet rétroactif?

M. Mosley: Non.

Le sénateur Flynn: Elle ne s'applique pas aux personnes actuellement incarcérées, qui vont sortir dans quelques années et vivre dans le luxe pour le reste de leurs jours?

M. Mosley: C'est une question intéressante. Il y a un effet rétrospectif en ce sens que si ces personnes ont en leur possession les produits d'activités criminelles après l'entrée en vigueur de la loi, quel que soit le moment où ces produits ont été obtenus, elles sont coupables d'une infraction en vertu de cette loi.

Le sénateur Flynn: En les conservant?

M. Mosley: En conservant les produits d'activités criminelles.

Le sénateur Flynn: C'est intéressant.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que les 100 000 \$ d'Olson entreraient dans cette catégorie de produits d'activités criminelles?

M. Mosley: Non.

Le sénateur Flynn: La rétroactivité ne serait-elle pas contestée?

M. Mosley: Je parle de côté rétrospectif.

Le sénateur Flynn: Ceci peut être contraire à la Charte, non pas que je cherche à défendre ces personnes.

M. Mosley: Mais l'infraction est commise après l'entrée en vigueur de la législation.

Senator Flynn: Well, yes, but they are already in possession. You say the fact that you have had possession before this legislation came into force is a crime.

Mr. Mosley: I would argue that the possession is a continuing offence.

Senator Flynn: Yes, continuation of a state of facts that existed prior to the legislation coming into force. That would be an interesting question.

Senator Doyle: We used to get some of this money out of inheritance taxes.

The Chairman: Mr. Mosley, I just want to ask you a short question. I see extortion in the list of offences here. We were just dealing with Bill C-89 where extortion and loan-sharking are mentioned. I do not see loan-sharking here. Maybe I have missed it somewhere. We were talking about restitution in Bill C-89, and here we are talking about forfeiture. Using extortion as an example, can you tell me how you would deal with the money there, or how is it going to be dealt with? If you convict somebody of extorting large sums of money from a range of people, small shopkeepers, for instance, will the first emphasis be on restitution, and if there is any left over or that cannot be traced back to a particular person, then the rest would be forfeited to the Crown?

Mr. Mosley: Exactly.

The Chairman: Is that what happens?

Mr. Mosley: The bill gives priority to restitution. It may be that, in those cases, there will be, in fact, no forfeiture to the state. The bill does provide very useful mechanisms in order to seize or freeze the property. So presumably, if there were identifiable victims, and if at the end of the day the victims received restitution and there was nothing left over for forfeiture, then this legislation would still have provided the administration of justice with a very effective means of grabbing that money before the accused was able to dispose of it. So it would be protected and preserved for disposition by the court and for the benefit of the victims, I would imagine, in most cases of extortion and similar crimes.

The Chairman: Thank you very much. That has certainly given us a useful first look at Bill C-61, Mr. Mosley.

Mr. Mosley: If you do not mind, Madam Chairman, I will remain for Mr. Corbett's presentation.

The Chairman: By all means. I am sorry that we are not leaving very much time this morning for you, Mr. Corbett, but if we cannot finish today, we will certainly look forward to your coming back a little later.

Mr. Corbett: I will try to present this in a brief fashion. I should start, in speaking about mutual legal assistance in criminal matters, which is the mouthful we have to use, with a description of what it is. It has been defined as follows: It is an arrangement whereby a country—the requested state—at the request of another country—the requesting state—agrees to gather, in its own territory, evidence of a crime which is largely or entirely committed in the requesting state. It is gath-

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Oui, mais ces biens sont déjà en leur possession. Vous dites que le fait d'avoir en sa possession ces biens avant l'entrée en vigueur de la législation constitue une infraction

M. Mosley: Je dirais que la possession est une infraction permanente.

Le sénateur Flynn: Oui, le maintien d'une situation existant avant l'entrée en vigueur de la législation. La question pourrait être intéressante.

Le sénateur Doyle: Nous avions certains de ces fonds avec les impôts sur les successions.

La présidente: Monsieur Mosley, je voudrais vous poser une brève question. Je vois que l'extorsion figure dans la liste d'infractions. Nous parlions justement du projet de loi C-89 où l'on mentionne l'extorsion et l'usure. Je ne vois pas l'usure ici. J'ai peut-être mal regardé. Nous parlions de restitution dans le projet de loi C-89 et ici, il s'agit de confiscation. Si l'on prend l'extorsion comme exemple, pouvez-vous me dire ce que l'on va faire de l'argent? Si l'on condamne quelqu'un pour avoir extorqué de grosses sommes d'argent à différentes personnes, par exemple à de petits commerçants, insistera-t-on sur la restitution, et, s'il reste de l'argent ou si l'on ne peut savoir à qui il appartient, le reste serait confisqué pour la Couronne?

M. Mosley: Exactement.

La présidente: Est-ce ainsi que ça se passe?

M. Mosley: Le projet de loi donne la priorité à la restitution. Il se peut que, dans ces cas-là, il n'y ait pas en fait, de confiscation au profit de l'État. Le projet de loi établit des mécanismes très utiles pour saisir ou bloquer des biens. Par conséquent, s'il est possible d'identifier les victimes et qu'après leur avoir restitué leurs biens, il ne reste rien à confisquer, la loi aura néanmoins donné à l'administration de la justice un moyen très efficace de récupérer ces fonds avant que l'accusé ne puisse en disposer. Ils seront ainsi protégés et préservés pour que les tribunaux en disposent comme ils l'entendent et pour que les victimes reçoivent une compensation, dans la plupart des cas d'extorsion ou d'activités criminelles semblables.

La présidente: Merci beaucoup. Ce premier aperçu du projet de loi C-61 que vous nous avez donné aura été très utile, monsieur Mosley.

M. Mosley: Si vous me le permettez, madame la présidente, je voudrais rester pour l'exposé de M. Corbett.

La présidente: Mais bien sûr. Je regrette que nous ne vous ayons pas laissé devantage de temps, monsieur Corbett, mais s'il nous est impossible de finir aujourd'hui, j'espère que vous pourrez revenir un peu plus tard.

M. Corbett: Je vais essayer d'être bref. Pour commencer, je devrais vous expliquer ce que l'on entend par entraide juridique en matière criminelle. La définition en est la suivante: il s'agit d'une entente en vertu de laquelle un pays, le pays faisant l'objet de la demande, accepte, à la demande d'un autre pays, le pays demandeur, de recueillir, sur son propre territoire, des éléments de preuve sur des activités criminelles perpétrées totalement ou partiellement dans l'État demandeur. Il

ering information, intelligence, evidence in Canada by Canadians at the request of a foreign state to assist their investigation or prosecution, and it is reciprocal. In these arrangements, Canada receives the same kind of benefits as it is able to provide.

To distinguish this from extradition, for instance, extradition is the location and the return of a fugitive at the request of a foreign state. Mutual assistance is the obtaining and providing of information, evidence, intelligence to that foreign state. The two are similar. In a general context, both extradition and the providing of information and evidence are mutual assistance factors.

Law enforcement agencies have recognized for many decades that major crimes and criminal organizations are transnational in scope. For instance, drug trafficking, money laundering, major fraud cases, major tax evasion and terrorist offences are all transnational in scope and, in fact, the activities of organized crime are transnational in scope and the police have known this for some considerable time. There has been a great deal of mutual assistance at the police level—that is, police forces across the border helping each other out and providing information and intelligence. The existence of Interpol is a recognition of this. Interpol is, essentially, an organization that looks for fugitives and that indexes international warrants to locate people.

But criminals have also learned, long before the police recognized this, to use international boundaries to cloak their activities, and to use bank secrecy jurisdictions to hide the proceeds of crime and to escape detection.

The solution to this growing international phenomenon was for nations to start acting together to deal with the problem. The Europeans have had a convention and mutual assistance since 1959. The response to the problem has been through the negotiation of treaties.

Canada became involved in this phenomenon as a result of the Bank of Nova Scotia case, which was referred to here, in 1983. We recognized the limitations of existing law in providing the kind of assistance our neighbours wanted. As a conscious decision, we decided that we would sit down and negotiate a treaty with the United States in order to learn what mutual assistance was about; determine what we wanted from it and what the Americans were concerned about. We held seven sessions with them during which we changed from being rather lukewarm about the enterprise to being somewhat enthusiastic about it. A treaty was signed with the Americans on March 18, 1985 and, since then, we have concluded negotiations with the United Kingdom; and we are close to a conclusion with Australia, the Bahamas, and we are about to commence with Switzerland.

The RCMP identified the countries with which they felt mutual assistance was a priority and, besides our close neighbours, they have identified the bank secrecy jurisdictions.

[Traduction]

s'agit de recueillir des renseignements, de l'information, des éléments de preuve au Canada, à la demande d'un État étranger, pour l'aider dans une enquête ou des poursuites, et l'entente est réciproque. En effet, le Canada reçoit le même genre de services que ceux qu'il fournit.

C'est différent de l'extradition puisque, en réponse à une demande d'extradition d'un État étranger, on essaie de retrouver et de renvoyer un fugitif dans cet État. Lorsqu'on parle d'entraide juridique, il s'agit d'obtenir et de fournir des renseignemetns, des éléments de preuve, des informations à cet État étranger. Dans un contexte général, l'extradition et la communication de renseignements et d'éléments de preuve sont toutes deux des facteurs d'entraide.

Depuis de nombreuses années, toutes les polices savent que les grandes organisations criminelles et les principales activités criminelles dépassent les frontières. Par exemple, le trafic de stupéfiants, le recyclage de fonds, les grandes escroqueries, les fraudes fiscales graves et les actes territoristes sont tous de nature transnationale et, en fait, ceci est vrai pour toutes les activités du crime organisé, comme les polices le savent depuis bien longtemps. Il y a eu beaucoup d'entraide au niveau de la police, c'est-à-dire que les forces policières des deux côtés d'une frontière s'entraident et se communiquent des renseignements et des informations. L'existence d'Interpol en est la preuve. Interpol est, essentiellement, une organisation qui recherche les fugitifs et établit des mandats internationaux pour retrouver des gens.

Mais les criminels ont également appris, bien avant la police, à se servir des frontières internationales pour dissimuler leurs activités et à utiliser les pays où existe le secret bancaire pour faire disparaître les produits d'activités criminelles et ne pas être découverts.

Pour s'attaquer à ce phénomène international de plus en plus important, il fallait que les pays décident d'agir ensemble. Les Européens ont une convention d'entraide mutuelle depuis 1959. On a tenté de résoudre le problème en négociant des traités.

Ce phénomène a intéressé le Canada pour la première fois lors de l'affaire de la Banque de Nouvelle-Écosse, qui lui a été renvoyée en 1983. Nous nous sommes rendu compte alors que notre loi ne nous permettait pas de donner à nos voisins le type d'aide qu'ils nous demandaient. Nous avons donc décidé d'entamer des négociations en vue de conclure un traité avec les États-Unis pour mieux connaître la question de l'entraide juridique, savoir ce que nous en attendions et ce que souhaitaient les Américains. Nous avons eu sept rencontres avec les représentants américains au cours desquelles notre attitude a considérablement changé puisque nous étions plutôt tièdes au début et que nous étions devenus absolument enthousiastes à la fin. Un traité a été signé avec les Américains le 18 mars 1985 et, depuis lors, nous avons terminé nos négociations avec le Royaume-Uni, nous avons presque terminé avec l'Australie et les Bahamas et nous sommes sur le point de commencer avec la Suisse.

La GRC a déterminé les pays avec qui nous devrions nous entendre en premier lieu et, outre nos voisins immédiats, ce sont les pays où existe le secret bancaire qui ont été retenus.

Our objective is to set up a treaty network that will allow us to pursue crime around the world and to provide assistance to those countries where Canada has been the locus of the evidence or the proceeds of crime.

A treaty, essentially, is a contract. It is an orderly international set of relationships for both receiving and providing assistance, to investigate the crime and then provide the evidence for the trial. The treaties set out what kind of assistance we will obtain and give and they advance the system from the existing law. For instance, under the treaties we are obliged to be able to provide a search warrant to a wholly foreign investigation and receive similar assistance. We are obliged to gather documents, records, evidence, to take evidence on oath, to exchange information or intelligence, as the police call it and, for instance, to survey things for foreign police forces.

The assistance breaks down into two categories: what you would call assistance that needs a compulsory process, where you would go to a court to get an order; and assistance which can be provided without that kind of an order. For instance, if the foreign police simply want to know who is living at a certain address, or if a certain witness can be located in Canada, that does not require court assistance. However, if a search warrant is needed, then that would be something which, under our principles, would require to be obtained through a court.

The treaties need legislation to implement them. The existing legislation is not sufficient. The bill before you, Bill C-58, provides the authority for Canadian officials—those being attorneys, judges and police—to gather the information and evidence that may be contained in the foreign request. Compulsory processes are orders from the court for a search warrant, or for an evidence-gathering order, which may be to produce the records or bring forward documents or to come forward and testify in a certain matter. It is an order from the court. The court may order the release of a prisoner in Canada to allow him, on his own consent, to testify abroad or to help a foreign investigation abroad. In other words, it is a temporary release of a serving prisoner in Canada. It is not uncommon that a prisoner is prepared to assist a foreign investigation.

The order may involve the removal of exhibits that are tied up in a Canadian prosecution to a foreign jurisdiction. For instance, if a murder weapon were involved in a case in Canada and the same weapon needed to be tested for a foreign homicide, an order could be obtained to release an exhibit.

In these cases, applications are made to Canadian courts and those courts must be satisfied that there are grounds to issue the order—that is, grounds that an offence has been committed in a foreign jurisdiction and that there is evidence in Canada that would assist the investigation of that offence.

[Traduction]

Notre objectif est d'établir un réseau de traités qui nous permettra de poursuivre les criminels dans le monde entier et de venir en aide à d'autres pays, lorsque les activités criminelles se sont déroulées au Canada ou que les produits de ces activités s'y trouvent.

Un traité est essentiellement un contrat. C'est un système ordonné de relations internationales permettant de recevoir et de fournir de l'aide, de faire enquête sur des activités criminelles et de transmettre des éléments de preuve pour le procès. Les traités précisent le type d'aide que nous obtiendrons et que nous donnerons et vont au-delà de la loi existante. Par exemple, les traités nous obligent à fournir un mandat de perquisition pour une enquête totalement étrangère et nous permettent de recevoir une aide semblable. Nous sommes obligés de recueillir des documents, des dossiers, des éléments de preuve, d'entendre des témoignages sous serment, d'échanger des informations ou des renseignements, comme dit la police et, par exemple, de surveiller certaines activités pour des polices étrangères.

L'aide se divise en deux catégories: d'une part, les mesures obligatoires pour lesquelles il faut obtenir un mandat du tribunal, et d'autre part, l'aide que l'on peut fournir sans ce type d'ordonnance. Par exemple, si une police étrangère veut simplement savoir qui habite à une certaine adresse ou s'il est possible de retrouver un certain témoin au Canada, il n'est pas nécessaire de faire intervenir le tribunal. Par contre, pour détenir un mandat de perquisition, nous devons passer par un tribunal

Pour appliquer les traités, il faut une loi. En effet, la législation en vigueur n'est pas suffisante. Le projet de loi devant vous, le C-58, donne aux autorités canadiennes, c'est-à-dire les procureurs, les juges et la police, le pouvoir de recueillir les renseignements et les éléments de preuve requis dans une demande étrangère. Il y a des procédures obligatoires comme les mandats de perquisition délivrés par les tribunaux et les ordonnances d'obtention d'éléments de preuve, demandant de produire des dossiers ou de présenter des documents ou de venir témoigner dans une certaine affaire. Ce sont des ordonnances du tribunal. Le tribunal peut ordonner la libération d'un prisonnier au Canada pour lui permettre, avec son consentement, de témoigner à l'étranger ou dans le cadre d'une enquête à l'étranger, Autrement dit, on libère temporairement un prisonnier purgeant sa peine au Canada. Il n'est pas rare qu'un prisonnier consente à apporter son aide dans une enquête étrangère.

L'ordonnance peut obliger parfois de mettre à la disposition d'une juridiction étrangère des pièces à conviction utilisées dans des poursuites canadiennes. Par exemple, si une arme était l'arme d'un crime commis au Canada et devait en même temps être expertisée dans le cadre d'un homicide à l'étranger, il serait possible d'obtenir une ordonnance permettant de la prêter.

Dans ces cas-là, les demandes sont présentées aux tribunaux et ceux-ci doivent être convaincus qu'il existe des motifs raisonnables de délivrer l'ordonnance, c'est-à-dire avoir des raisons de penser qu'une infraction a été commise dans une juri-

Applications are made to superior court judges—that is, high court judges in Canada.

Where a compulsory process is not involved, the police themselves can provide the assistance directly by obtaining publicly available information, records, or things of that nature.

There are built-in safeguards to the process both in the treaties and in the legislation. The assistance is available to what are the more serious crimes, not every crime. In the treaty with the U.S., it is an offence punishable by more than one year imprisonment. For Canada, it is an indictable offence plus a list of selected provincial offences such as securities, wildlife and environment. We are trying to confine it to the more serious criminal matters.

An application for assistance made to Canada must be approved by the Minister of Justice and he can refuse that request if, in his view—and he may consult with provincial colleagues—it is not in Canada's public interest to grant it. Similarly, he can postpone if providing that assistance would interfere with something ongoing in Canada, particularly an ongoing investigation of our own.

As I indicated, it is the Canadian courts that will authorize the compulsory orders. They are also obliged to protect the interests of witnesses and third parties in the proceedings before the courts.

Conditions can be attached to the transfer of evidence by our courts to the foreign authorities—that is, conditions for the return of items that are taken or for the securing of the items that may be sent abroad.

The position would be that this legislation and this system would enhance Canadian sovereignty. In the U.S. treaty, the U.S. is obliged to use the treaty. If they want records from Canada, they cannot issue a subpoena to Canadian banks to cough up the records. They must make a request under this treaty. They cannot act unilaterally.

Under the system, we obtain the same kind of assistance as we are providing. In fact, today we have obtained the same kind of assistance covered here from the United States without being able to provide it on the basis of a good neighbour policy.

Under this system, the foreign police agencies have no authority to act in Canada. We do not open up our systems to foreign police to come in and make use of them. We obtain the request and put it into effect ourselves.

Senator Buckwold: Does that mean that a foreign agent is illegal in Canada?

Mr. Corbett: No, it does not mean that. In our relations with the United States, when foreign U.S. agencies want to do something in Canada, there is a mechanism in place now where they consult with the RCMP, and they obtain the

[Traduction]

diction étrangère et qu'il existe au Canada des éléments de preuve qui seraient utiles à l'enquête sur cette infraction.

Les demandes sont présentées aux juges des cours supérieures au Canada.

Lorsqu'il n'y a pas de procédure obligatoire, la police peut apporter une aide directe en se procurant les renseignements, les dossiers ou les pièces disponibles au public.

Il y a des mesures de sauvegarde aussi bien dans les traités que dans la législation. Cette entraide n'est valable que pour les actes criminels graves et non dans tous les cas. Dans le traité avec les États-Unis, il faut que ce soit une infraction passible de plus d'un an de prison. Pour le Canada, ce doit être un acte criminel ou une liste d'infractions provinciales touchant par exemple des titres mobiliers, la faune et l'environnement. Nous essayons de limiter ces mesures aux activités criminelles graves.

Les demandes d'aide présentées au Canada doivent être approuvées par le ministre de la Justice qui peut refuser la demande, s'il estime—et il peut consulter ses collègues provinciaux—qu'il n'est pas dans l'intérêt public canadien d'y accéder. De même, il peut surseoir à la demande s'il y a un conflit avec une procédure en cours au Canada, particulièrement une enquête.

Comme je l'ai expliqué, ce sont les tribunaux canadiens qui délivrent les ordonnances obligatoires. Ils sont tenus de protéger les intérêts des témoins et des tierces parties dans les procédures judiciaires.

Il est possible de fixer des conditions à la transmission d'éléments de preuve par nos tribunaux aux autorités étrangères, c'est-à-dire, des conditions concernant le retour d'articles empruntés, ou la mise en sûreté des articles envoyés à l'étranger.

En principe, cette loi et ce système renforceraient la souveraineté canadienne. Selon les dispositions du traité conclu avec les États-Unis, ceux-ci sont obligés d'utiliser le traité. S'ils veulent obtenir des dossiers du Canada, ils ne peuvent pas envoyer une assignation aux banques canadiennes les obligeant à produire les dossiers. Ils sont tenus de présenter une demande en vertu de ce traité et ne peuvent agir de façon unilatérale.

Avec ce système, nous pouvons bénéficier du même type d'aide que celle que nous fournissons. En fait, aujourd'hui, nous avons obtenu des États-Unis le même type d'assistance, ce qui n'aurait pas été possible simplement en vertu de la politique de bon voisinage.

Selon cette formule, les polices étrangères n'ont pas le pouvoir d'agir au Canada. Nous n'ouvrons pas nos portes à la police étrangère en lui permettant d'utiliser notre système comme elle l'entend. Nous recevons les demandes et les mettons en œuvre nous-mêmes.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que ceci signifie que la présence d'un agent étranger au Canada est illégale?

M. Corbett: Non, ce n'est pas ce que ça signifie. Avec les États-Unis par exemple, lorsque des organismes américains veulent faire quelque chose au Canada, il existe un mécanisme leur permettant de consulter la GRC en vue d'obtenir son

umbrella of the RCMP. If they want to come and speak to someone, it is usually with the RCMP; but it is not illegal for them to come in and endeavour to locate a potential witness.

Senator Buckwold: What about someone in an embassy in Ottawa who has agents who are getting information?

Mr. Corbett: I am not of the view that that would be illegal, although there might be complaints, depending on how he behaved. The danger is that the foreign police officer gets into trouble, and then it embarrasses him, his government, and his police force. The practice is that they consult with the RCMP who will make sure that they do not get into trouble.

Senator Doyle: For years the RCMP have been doing the work of the FBI and the CIA and anyone else who asked them, without reservation. I do not say this off the top of my head. I have been involved with a number of cases where this has been the fact where we have not had a law. Is this simply a law, a bill, a treaty arrangement that establishes what the RCMP have been doing is now legal and we now provide a law to contain it?

Mr. Corbett: I am not familiar with what they have been doing, but this system is predicated—

Senator Doyle: This had a great deal to do with the period involving the U.S. investigation of un-American activities and the entire communist scare up to and including 1981 and 1982; offences that are not offences in Canada that are offences in the United States.

Mr. Corbett: This scheme will only assist the investigation of a foreign offence that is covered in the treaty. In other words, in the United States, it must be an offence punishable by more than one year imprisonment. It could be investigated by local, state, city or federal police or by the FBI, but we could not provide assistance, for instance, to an inquiry into certain activities. It must be in pursuit of a criminal matter.

As my friend reminds me, there is the aspect that they come through us. We must be satisfied that it is in the Canadian public interest to provide the assistance requested. The treaty contains that clause. It is not in the Canadian public interest to provide assistance, for instance, in the investigation of a U.S. company selling buses to Cuba through a Canadian subsidiary. The Minister of Justice can refuse.

Senator Doyle: Then this would not include such things as the U.S. equivalent of a Royal Commission or a Crime Commission.

Mr. Corbett: That is correct.

Senator Doyle: It has to be a specific crime under their Criminal Code—

Mr. Corbett: That is correct.

Senator Doyle: —under their laws, and it would have to be offences that parallel offence here. As you know, there are some areas where extradiction does not work, even though we have a treaty with the United States.

[Traduction]

accord pour agir. S'ils désirent venir parler à quelqu'un, c'est généralement par l'intermédiaire de la GRC, mais il n'est pas illégal de venir sur place pour tenter de trouver un témoin potentiel.

Le sénateur Buckwold: Qu'en est-il de quelqu'un qui dans une ambassade à Ottawa a des agents chargés d'obtenir des renseignements?

M. Corbett: Je ne pense que ce soit illégal, quoiqu'il puisse y avoir des plaintes, selon la façon dont la personne se comporte. Le danger c'est que l'agent de la police étrangère s'attire des ennuis et la situation devient alors embarrassante pour lui, son gouvernement et sa police. Dans la pratique, ces agents consultent la GRC pour être sûrs de ne pas avoir de problèmes.

Le sénateur Doyle: Pendant des années, la GRC a fait le travail du FBI et de la CIA et de tous ceux qui le lui demandaient, sans réserve. Je n'invente rien. J'ai suivi de près un certain nombre d'affaires où les choses se sont passées ainsi alors que nous n'avions pas de loi. En somme, nous avons là un projet de loi, un système de traités qui confirme et légalise ce que faisait déjà la GRC.

M. Corbett: Je ne sais pas exactement comment les choses se passaient, mais ce système vise . . .

Le sénateur Doyle: Il s'agit essentiellement de la période où les Américains enquêtaient sur toutes sortes d'activités antiaméricaines et toutes les menaces communistes, y compris 1981 et 1982; ce sont des activités qui constituent des infractions aux États-Unis et non au Canada.

M. Corbett: Ce système ne sera valable que pour les enquêtes sur les infractions étrangères mentionnées dans le traité. Aux États-Unis, il faut que ce soit une infraction passible de plus d'un an d'emprisonnement. Ce pourrait être une enquête menée par la police locale ou de l'État, ou la police municipale ou fédérale, ou encore le FBI mais nous n'accordons pas notre aide pour tous les types d'enquêtes; il doit s'agir d'activités criminelles.

Comme me le rappelle mon confrère, il ne faut pas oublier qu'ils doivent passer par nous. Nous devons être convaincus qu'il est dans l'intérêt public canadien de fournir l'aide requise. Cette clause fait partie du traité. Par exemple, il n'est pas dans l'intérêt public canadien de fournir de l'aide dans une enquête sur une compagnie américaine vendant des autobus à Cuba par l'intermédiaire d'une filiale canadienne. Le ministre de la Justice peut refuser.

Le sénateur Doyle: Ceci ne concernerait donc pas l'équivalent américain d'une commission royale d'enquête ou d'une commission sur le crime.

M. Corbett: Exact.

Le sénateur Doyle: Il faut que ce soit un acte criminel particulier en vertu du Code criminel.

M. Corbett: C'est juste.

Le sénateur Doyle: Et il faut que ce soit des infractions qui se retrouvent ici. Comme vous le savez, il y a certains domaines où l'extradition est impossible, même s'il existe un traité avec les États-Unis.

Mr. Corbett: We did not build a dual criminality aspect into this. In other words, they may request an offence that we do not have.

Senator Doyle: And we would allow that?

Mr. Corbett: If it is in the Canadian public interest to provide it.

Senator Doyle: If something is legal in Canada, then we assume that it is within the Canadian public interest, and it is good for Canada. As in the case of extradiction, we would not cooperate in the persecution and prosecution of a person in the United States for something that is not an offence in Canada, would we?

Mr. Corbett: Let me give you an example. The U.S. may have legislation aimed at a social evil that we do not have. We may have a different kind of legislation aimed at the same objective. My friend referred to the Bank Act in the United States that tries to monitor the movement of moneys across the border. That is a tool used to go after the proceeds of crime in U.S. prosecutions. We do not have the same kind of legislation. We have a different kind of legislation to attack the same social evil, if you will. The public interest protection allows us to look at the request, require as much information about that request as we think we need—it is set out in the treaty—and then to determine if providing assistance is in our interest.

Senator Doyle: And they will do the same for us?

Mr. Corbett: And they will do the same for us.

Senator Doyle: If they find somebody there who is good at mixing the yellow colour in margarine, they would let us know and give us all of the material that we would need to prosecute him here because it is an offence here and it is not there.

Mr. Corbett: Unless they felt that it was so far removed from the realm of what they wanted to help that it was against their public interest. Even the courts are wondering about the principle of dual criminality. You start looking for a match to those offences. We do not have the RICO legislation, as does the United States, but we recognize the purpose of it, which is to go after organized crime. We do it in a different way, through conspiracy and through the proceeds of crime legislation.

So we wanted something more flexible that would allow us to look at the requests, and, even though we do not have that kind of law, we could see the intent and purpose of the law and the objective they were seeking to achieve. If it were in our interest to provide assistance, we would provide it.

Senator Doyle: How would you explain to some poor Joe who finds that he is being investigated for something that is not a crime in this country, so his police, for whom he pays his taxes can give that information to another country?

Mr. Corbett: If you bind yourself with the dual criminality principle, you will be refusing mutual assistance for the legisla-

[Traduction]

M. Corbett: Dans ce cas-ci, il n'y a pas de disposition concernant la double criminalité. En d'autres termes, il peut s'agir d'une infraction que nous n'avons pas.

Le sénateur Doyle: Et nous pouvons le permettre?

M. Corbett: Si c'est dans l'intérêt public canadien.

Le sénateur Doyle: Si quelque chose est légal au Canada, on peut supposer que c'est dans l'intérêt public canadien et que c'est une bonne chose pour le Canada. En ce qui concerne l'extradition, nous ne coopérerions pas pour poursuivre aux états-Unis une personne accusée de quelque chose qui n'est pas une infraction au Canada, n'est-ce pas?

M. Corbett: Je vais vous donner un exemple. Les États-Unis pourraient avoir une loi visant à lutter contre un mal social dont nous ne souffrons pas. Nous pourrions avoir une loi un peu différente visant le même objectif. Mon confrère parlait de la Loi sur les banques aux États-Unis qui vise à surveiller les mouvements d'argent de part et d'autre de la frontière. C'est un instrument que l'on utilise pour retrouver les produits d'activités criminelles dans les poursuites américaines. Nous n'avons pas le même type de loi. Nous avons une loi différente pour lutter contre le même mal social, si vous voulez. Dans le but de protéger l'intérêt public, nous pouvons examiner la demande, demander toutes les précisions qui nous semblent nécessaires—c'est prévu dans le traité—pour définir s'il est dans notre intérêt d'accorder l'aide demandée.

Le sénateur Doyle: Et l'on fera la même chose pour nous?

M. Corbett: On fera la même chose pour nous.

Le sénateur Doyle: Si l'on trouve là-bas quelqu'un qui est particulièrement doué pour ajouter du colorant jaune à la margarine, on nous préviendra et l'on nous donnera tous les éléments nécessaires pour poursuivre cette personne ici, parce que c'est une infraction ici et pas là-bas.

M. Corbett: A moins que les États-Unis ne considèrent que c'est tellement loin de leurs préoccupations que ce n'est pas dans l'intérêt public pour eux. En fait, même les tribunaux se posent des questions au sujet du principe de la double criminalité. On essaie de faire correspondre les infractions. Nous n'avons pas la loi RICO qui existe aux États-Unis, mais nous savons qu'elle a pour but de lutter contre le crime organisé. Nous précédons différemment, en utilisant des lois contre la conspiration et les produits de la criminalité.

Nous voulions donc quelque chose de plus flexible qui nous permette d'examiner les demandes et, même si nous n'avons pas le même type de loi, nous pouvons tenir compte de l'intention et de l'esprit de la loi et de l'objectif que l'on cherche à atteindre. S'il était dans notre intérêt d'accorder de l'aide, nous le ferions.

Le sénateur Doyle: Quelles explications allez-vous donner au pauvre diable qui se rend compte qu'il fait l'objet d'une enquête pour une activité qui n'est pas une infraction dans ce pays afin que sa police, qu'il paie dans ses impôts, puisse communiquer ces renseignements à un autre pays?

M. Corbett: Si vous vous en tenez au principe de la double criminalité, vous refusez le système d'entraide en vertu des

tive goals that we pursue. I would say to him: "They say that you are involved in money laundering and that you broke the Bank Act in pursuing money laundering. We have the same kind of legislation here, sir. If you had committed those acts in Canada, all of the acts, not just the movement of money, we would prosecute you." We have looked at their whole investigation, and we are satisfied that this is an attack on a money laundering situation. Even though their legislation is different from ours, we think that it is in the Canadian public interest to provide that sort of help.

Senator Doyle: But you are talking about where it is the equivalent but different.

Mr. Corbett: Equivalent but different, yes.

Senator Doyle: I am sure that you can go through the code and find that there are 87 different offences that have different names in different countries; but surely we are talking about acts here—at least I am—that are not an offence in Canada. It is the same in the United States. There are many things that people can do there that we cannot do here, like have a drink at 2 o'clock in the morning.

Mr. Corbett: Once again, we tried to keep it in the serious realm.

Senator Doyle: I am just using that because it is an obvious example.

Senator Buckwold: That is serious.

Senator Doyle: I think there is an area there where you would have to be—

Mr. Corbett: On the other side, there are Canadian offences that the Americans do not have and do not recognize. Until recently they did not have section 3(12), the possession of proceeds of crime. At one time, we sat down and listed the offences that we had that were not similar in the U.S.

Mr. Mosley: One thing to keep in mind, honourable senator, is that the Minister of Justice of Canada will be accountable in Canada for the administration of this statute. So, in the type of situation you have described, if there is a determination which is believed to be contrary to Canadian public interest, then our minister is accountable for accepting that request from the foreign jurisdiction and for setting the processes in motion for its application in this country. So that is an important safeguard. Questions could be asked in the house; there could be an extremely close scrutiny of the justification for that. There are many such offences in the area of securities law, for example, or elections law. I recently heard an account of an indictment laid down in New York State against a politician for conduct which certainly would not be criminal by any Canadian standard. My point is that the U.S. has determined that conduct to be criminal and accordingly has put in place the mechanisms for the enforcement of that law.

We are not talking about enforcement in Canada. No Canadian citizen is going to be subject to the sanctions of American law as a result of this legislation.

Senator Buckwold: A Canadian citizen could still commit a crime in a foreign country, however.

[Traduction]

objectifs législatifs que nous proposons. Je dirais à cette personne: On dit que vous recyclez des fonds d'activités criminelles et que vous avez enfreint la Loi sur les banques. Nous avons le même genre de loi ici, Monsieur. Si ces infractions avaient été commises au Canada, toutes et pas seulement le mouvement d'argent, nous vous poursuivrions. Nous avons examiné toute l'enquête et nous sommes convaincus que l'on cherche à empêcher le recyclage de fonds criminelles. Même si la loi n'est pas exactement la même que la nôtre, nous pensons qu'il est dans l'intérêt public canadien d'accorder notre aide.

Le sénateur Doyle: Mais vous parlez d'un cas où c'est équivalent tout en étant différent.

M. Corbett: Équivalent mais différent, oui.

Le sénateur Doyle: Je suis sûr qu'en examinant le Code, on pourrait trouver 87 infractions différentes ayant des noms différents dans différents pays, mais ici, il s'agit d'activités qui ne constituent pas une infraction au Canada. C'est la même chose aux États-Unis. Là-bas, les gens peuvent faire beaucoup de choses qui sont interdites ici, comme de boire de l'alcool à 2 heures du matin.

M. Corbett: Je le répète, nous nous sommes limités aux choses sérieuses.

Le sénateur Doyle: J'ai pris cet example parce qu'il est particulièrement frappant.

Le sénateur Buckwold: C'est sérieux.

Le sénateur Doyle: D'après moi, c'est un domaine où il faudrait être assez . . .

M. Corbett: Par ailleurs, il existe des infractions canadiennes que les Américains ne reconnaissent pas. Jusqu'à tout récemment, il n'avait pas aux États-Unis l'article 3(12), sur la possession des produits de la criminalité. A un certain moment, nous nous sommes mis à faire la liste des infractions existant au Canada et non aux États-Unis.

M. Mosley: Ce qu'il ne faut pas oublier, honorable sénateur, c'est que le ministre de la Justice du Canada sera responsable de l'administration de cette loi. Ainsi, dans les cas que vous avez évoqués, si l'on n'est pas sûr de défendre l'intérêt public canadien, c'est à notre ministre d'accepter ou de refuser la demande de l'État étranger et de mettre en œuvre les procédures voulues. C'est un élément de protection important. On pourrait poser des questions en Chambre et surveiller les choses de très près. Il y a beaucoup d'infractions de ce genre dans le domaine des titres mobiliers, par exemple, ou des élections. J'ai entendu parler récemment d'un politicien qui avait été condamné dans l'État de New York pour une conduite qui n'aurait pas été considérée comme criminelle au Canada. Mais les États-Unis ont considéré qu'il s'agissait d'une conduite criminelle et mis en place le mécanisme nécessaire pour faire respecter la loi.

Nous ne parlons pas de faire respecter la loi au Canada. Aucun citoyen canadien ne pourra faire l'objet des sanctions prévues dans les lois américaines à la suite de cette loi.

Le sénateur Buckwold: Cependant, un citoyen canadien peut toujours commettre un acte criminel dans un pays étranger.

Mr. Mosley: That is true, but all this bill does is provide the means to assist in the investigation, not in the enforcement. Nobody will be hauled across the border as a result of this legislation.

Senator Doyle: What suddenly comes to my mind is the difference in the way in which the two countries treat sexual activities between two consenting adults. There are different laws governing those activities in Canada and the United States. In the U.S., there is the imposition of a sentence in excess of one year in prison for activities that are considered legal here. What if someone down there has in mind that a certain person is some kind of pervert and wants to check it out by finding out what he does in Canada?

The Chairman: Honourable senators, I am afraid that we will have to suspend this very interesting discussion for the moment because another committee is waiting for this room. On behalf of the committee I would like to thank Mr. Mosley and his colleague for appearing before us.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Mosley: C'est vrai, mais on ne parle dans ce projet de loi que des façons de contribuer à l'enquête et non de l'application de la loi. Ce n'est pas parce que cette loi est adoptée que les gens vont être traînés à travers la frontière.

Le sénateur Doyle: Je pense tout d'un coup aux différences dans la façon dont nos deux pays considèrent les activités sexuelles entre deux adultes consentants. Les lois sur ces activités ne sont pas du tout les mêmes au Canada et aux États-Unis. Aux États-Unis, on impose une peine de plus d'un an de prison pour des activités considérées comme légales ici. Que se passe-t-il si quelqu'un là-bas pense qu'une personne est pervertie et veut vérifier ses activités au Canada?

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons malheureusement devoir interromptre cette passionnante discussion pour le moment parce qu'un autre comité attend la salle. Au nom de notre Comité, je voudrais remercier M. Bosley et son collègue d'avoir comparu devant nous.

La séance est levée.













If undelivered, return COVER ONLY to: Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES-TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Senior General Counsel, Criminal and Family Law Policy Directorate;

William H. Corbett, Senior General Counsel, Criminal Prosecutions.

Du ministère de la Justice:

Me Richard G. Mosley, avocat général principal, Sous-direction de la politique de droit pénal et de droit de le famille;
 William H. Corbett, avocat général principal, Section des

poursuites pénales.



Second Session Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and **Constitutional Affairs**

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, July 19, 1988

Issue No. 87

First and Second proceedings on:

Présidente: L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 19 juillet 1988

Fascicule nº 87

Premier et deuxième fascicules concernant:

Consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated June 28, 1988 relating to certain amendments to Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof

Étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 28 juin 1988 au sujet de certains amendements au Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence

First and Second proceedings on:

Consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated July 13, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof

Premier et deuxième fascicules concernant:

Étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 13 juillet 1988 au sujet de certains amendements au Projet de loi C-84, Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel

Second proceedings on:

Consideration of Bill C-61, An Act to amend the Criminal Code, the Food and Drugs Act and the Narcotic Control Act

Deuxième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-61, Loi modifiant le Code criminel, la Loi des aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chairman: The Honourable Joan Neiman
Deputy Chairman: The Honourable Nathan Nurgitz

and

The Honourable Senators:

Buckwold *MacEachen (or Frith)
Cogger *Murray (or Doody)
Doyle Neiman
Fairbairn Nurgitz
Gigantès Robertson
Hébert Spivak
Lewis Stanbury

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold *MacEachen (ou Frith)
Cogger *Murray (ou Doody)
Doyle Neiman
Fairbairn Nurgitz
Gigantès Robertson
Hébert Spivak
Lewis Stanbury

*Membres d'office

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, July 14, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendments 1(b), 3, 4, 9(a) and 11 to the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof;

That the Senate do not insist on its amendments 1(a), 2, 5, 6(a), 7, 8, 9(b) and (c), 10, 12(a) and (b);

That the Senate agree to the further amendments made by the House of Commons to clauses 14, 18 and 29;

That the Senate agree to the further amendments made by that House, adding a new clause after line 31 on page 56; and

That a Message be sent to the House of Commons to inform that House accordingly.

After debate,

The Honourable Senator Nurgitz, moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the motion be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, July 14, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendment 3 and earlier amendment 5(a) to the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof:

That the Senate do not insist on its amendments 2(a) and (b) and earlier amendments 5(b) and (c);

That the Senate agree to the further amendment made by that House to clause 8; and

That a Message be sent to the House of Commons to inform that House accordingly.

After debate,

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the motion be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 14 juillet 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Doody:

Que le Sénat agrée les amendements apportés par la Chambre des communes à ses amendements 1b), 3, 4, 9a) et 11 au Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 1a), 2, 5, 6a), 7, 8, 9b) et c), 10, 12a) et b);

Que le Sénat agrée les autres amendements apportés par les Communes aux articles 14, 18 et 29;

Que le Sénat agrée à l'autre amendement apporté par cette Chambre, ajoutant un nouvel article après la ligne 33, à la page 56; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que la motion soit déférée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 14 juillet 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Marshall,

Que le Sénat agrée les amendements apportés par la Chambre des communes à son amendement 3 et l'amendement antérieur 5a) au Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 2a) et b) ainsi que les amendements antérieurs 5b) et c);

Que le Sénat agrée à l'autre amendement apporté par cette Chambre à l'article 8; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que la motion soit déférée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, July 13, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Spivak, for the second reading of the Bill C-61, An Act to amend the Criminal Code, the Food and Drugs Act and the Narcotic Control Act.

After debate, and-

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Spivak, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 13 juillet 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Spivak, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-61, Loi modifiant le Code criminel, la Loi des aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Spivak, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat Charles A. Lussier Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 19, 1988 (123)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 11:42 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Fairbairn, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak and Stanbury (10).

Other Senator present: The Honourable Senator Grafstein (1):

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated July 14, 1988, began consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated June 28, 1988 relating to certain amendments to Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof; and

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated July 14, 1988, began consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated July 13, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

The Committee considered a draft report on the motion dealing with Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

It was agreed,-

THAT, the letter from the Minister of Employment and Immigration to the Leader of the Government in the Senate form part of the report on the motion dealing with Bill C-55.

It was agreed.—

THAT, the letter from the Minister of Employment and Immigration to the Leader of the Government in the Senate be printed as an appendix to the minutes and proceedings of this day and form part of the permanent records of this Committee.

The Committee considered a draft report on the motion dealing with Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

At 10:57 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JULY 19, 1988 (124)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:47 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 19 JUILLET 1988 (123)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à huis clos aujourd'hui à 11 h 42 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Fairbairn, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak et Stanbury (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein (1).

Présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Mmes Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Suivant son ordre de renvoi en date du 14 juillet 1988, le Comité entreprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 28 juin 1988, au sujet de certains amendements au projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence; et

Suivant son ordre de renvoi en date du 14 juillet 1988, le Comité entreprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 13 juillet 1988, au sujet de certains amendements au projet de loi C-84, Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le Comité étudie un projet de rapport sur la motion portant sur le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Il est convenu.—

QUE la lettre envoyée par la ministre de l'Emploi et de l'Immigration au leader du gouvernement au Sénat fasse partie du rapport sur la motion portant sur le projet de loi C-55.

Il est convenu.—

QUE la lettre envoyée par la ministre de l'Emploi et de l'Immigration au leader du gouvernement au Sénat soit imprimée en annexe au procès-verbal et aux délibérations d'aujourd'hui et fasse partie des archives de ce Comité.

Le Comité étudie un projet de rapport sur la motion portant sur le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

À 10 h 57, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE MARDI 19 JUILLET 1988 (124)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 47 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson and Spivak (8).

Other Senator present: The Honourable Senator Grafstein (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley, Monique Ménard and Margaret Young, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the Canadian Bar Association:

Rocky Pollack, Chairman, National Criminal Justice Section.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated July 13, 1988, resumed consideration of Bill C-61, An Act to amend the Criminal Code, the Food and Drugs Act and the Narcotic Control Act;

The witness made an opening statement and answered questions.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated July 14, 1988, resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated June 28, 1988 relating to certain amendments to Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof;

It was agreeed,-

THAT, the motion respecting the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, be adopted and that the Chairman do so report to the Senate as the twenty-fifth report of the Committee, with comments.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated July 14, 1988, resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated July 13, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

It was agreed,-

THAT, the motion respecting the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, be adopted and that the Chairman do so report to the Senate as the twenty-sixth report of the Committee, with comments.

At 6:21 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs et sénatrices Buckwold, Doyle, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson et Spivak (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein (1).

Présentes: De la Bibliothèque du Parlement: M^{mes} Katharine Dunkley, Monique Ménard et Margaret Young, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

De l'Association du Barreau canadien:

M. Rocky Pollack, président, Section nationale de justice pénale.

Suivant son ordre de renvoi en date du 13 juillet 1988, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-61, Loi modifiant le Code criminel, la Loi des aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants;

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

Suivant son ordre de renvoi en date du 14 juillet 1988, le Comité poursuit son étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 28 juin 1988, portant sur certains amendements au projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence;

Il est convenu,—

QUE la motion portant sur le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, soit adoptée et que la présidente dépose au Sénat le 25° rapport du Comité accompagné des observations s'y rapportant.

Suivant son ordre de renvoi en date du 14 juillet 1988, le Comité poursuit son étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 13 juillet 1988, portant sur certains amendements au projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi de l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Il est convenu,-

QUE la motion portant sur le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi de l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, soit adoptée et que la présidente dépose au Sénat le 26° rapport du Comité accompagné des observations s'y rapportant.

À 18 h 21, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier intérimaire du Comité
Andrew N. Johnson
Acting Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, July 20, 1988

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated July 13, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, July 14, 1988, examined the said motion and now reports as follows:

Your Committee recommends that the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendment 3 and earlier amendment 5(a) to the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof;

That the Senate do not insist on its amendments 2(a) and (b) and earlier amendments 5(b) and (c); and

That the Senate agree to the further amendment made by that House to clause 8.

The Committee notes that one of the conditions which circumscribes the power of the Minister to direct a ship not to enter Canada's waters is that "the country [of embarkation] would allow the passengers to return to that country..." This phrasing is very similar to the safe country wording in Bill C-55 about which the Committee had serious reservations. As we stated in our twenty-fifth report, we were concerned that the words "allowed to return" did not afford sufficient protection for claimants to ensure that they did not go "into orbit."

In connection with Bill C-55, our concerns were addressed by the commitment of the Minister to amend the law at an early date and, if difficulties arise in doing so, to instruct immigration officials to interpret the law so that no claimant is put at risk in the interim period. Because similar wording is found in Bill C-84, the Committee expects that the same action will be taken with respect to this Bill as well.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 20 juillet 1988

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déférée la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 13 juillet 1988 au sujet de certains amendements au Projet de loi C-84, Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 14 juillet 1988, étudié ladite motion et en fait maintenant rapport comme il suit:

Votre Comité recommande que le Sénat agrée les amendements apportés par la Chambre des communes à son amendement 3 et l'amendement antérieur 5a) au Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 2a) et b) ainsi que les amendements antérieurs 5b) et c); et

Que le Sénat agrée à l'autre amendement apporté par cette Chambre à l'article 8.

Le Comité note que l'une des conditions limitant le pouvoir de la Ministre d'interdire à un navire d'entrer dans les eaux canadiennes est que «ce pays [d'embarquement] permettrait aux passagers d'y retourner». Cette phrase se rapproche beaucoup de ce qu'on peut lire dans le Projet de loi C-55 au sujet des pays sûrs à l'égard de quoi le Comité a formulé de sérieuses réserves. Comme nous l'avons dit dans notre vingt-cinquième rapport, nous craignions que les mots «autorisation d'y retourner» ne protègent pas suffisamment les requérants contre le risque de devoir «errer indéfiniment».

En ce qui concerne le Projet de loi C-55, la Ministre a tenu compte de nos préoccupations et s'est engagée à modifier bientôt le texte de loi. Si, ce faisant, des difficultés venaient à surgir, elle donnerait aux agents de l'immigration l'ordre d'interpréter la loi de façon qu'aucun requérant ne s'expose, dans l'intervalle, à un danger. Du fait que des termes semblables figurent dans le Projet de loi C-84, le Comité s'attend à ce que celui-ci fasse l'objet de la même procédure de modification.

Respectueusement soumis,

Le président

JOAN B. NEIMAN

Chairman

July 19, 1988

Senator the Honourable Lowell Murray, P.C. The Senate Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Senator Murray:

There continues to be some concern that the recent amendment, in the House of Commons, of the proposed section 48.01(1)(b) [Bill C-55] of the Immigration Act, 1976, would

L'honorable sénateur Lowell Murray, c.p. Sénat du Canada Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Sénateur,

Des craintes subsistent toujours au sujet de la récente modification par la Chambre des communes, de l'alinéa 48.01(1)b) du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration

not provide the refugee claimant with adequate protection against "going into orbit". Some observers doubt that the language of the Bill makes it clear enough that a person who is returned to a third country could go into and remain in the country to which he or she would be sent from Canada. The proposed subparagraph (ii) of that section requires that the claimant would be ineligible to pursue a claim in Canada if he or she were of a class of persons who, inter alia, "would be allowed to return to that country".

The Department of Justice has given an opinion that that phrase would provide for the person being allowed in, under whatever status the country may choose to give. Nonetheless, I have considered a means of alleviating the concern without jeopardizing the Bill. I am prepared to propose a Miscellaneous Statute Law Amendment that would amend the words I quoted above, by substituting "would be given lawful authority to be in that country".

Since these words would not change the substance of the provision and since we could expect that the change would be acceptable to all parties in both Houses of Parliament, I am confident that such a change could be made quickly, either later in this session, or in the fall. Implementation of Bill C-55 is not likely to occur before four to six months after Royal assent. Therefore it would not be difficult to have this change assented to and ready for proclamation concurrently with C-55.

Should the Parliamentary schedule not accommodate passage of a Miscellaneous Statute Law Amendment Act by the date of proclamation of C-55, or if objections are raised in the consideration of such a Bill, case presenting officers will be instructed to argue that persons who would not be given lawful authority to be in a third country can not be returned there. Further, adjudicators and Refugee Division members will be informed of the legal opinion of the Department of Justice. This policy will ensure that no claimant is put at risk in the interim.

I am advised that no further work on the implementation of Bill C-55 can be done until the Bill is passed by Parliament and receives Royal assent. I can see no reason to delay approval of Bill C-55, or of Bill C-84.

Yours sincerely,

Barbara McDougall

Moved--

—That a Message be sent to the Senate to acquaint Their Honours that this House agrees with amendment 1 made by the Senate to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, but disagrees with amendments 2(a) and (b) and with the earlier amendments 5(b) and (c), on which the Senate insists, because this House believes they contradict the principles of the Bill for the following reasons:

de 1976. On soutient que cette modification n'accorderait pas une protection suffisante à ceux qui revendiquent le statut de réfugié, contre le risque de devoir errer indéfiniment. Certains observateurs doutent que les termes utilisés dans le projet de loi précisent suffisamment qu'une personne retournée à un tiers pays pourra s'y rendre et y demeurer lorsqu'elle quittera le Canada. Le sous-alinéa (ii) de cette disposition prévoit que le requérant ne pourra pas revendiquer le statut de réfugié s'il fait partie d'une catégorie de personnes qui, entre autres, «ont l'autorisation d'y entrer».

Le ministère de la Justice a émis l'avis que cette phrase vise toute personne autorisée à retourner, peu importe le statut que lui reconnaîtra le pays où elle rentre. J'ai envisagé néanmoins un procédé visant à apaiser cette crainte sans pour autant compromettre le projet de loi. Je suis disposée à proposer l'adoption d'une loi corrective qui remplacerait les termes cités plus haut par ce qui suit: «l'autorisation légale d'y entrer».

Du fait que ces mots ne modifient pas la teneur de la disposition et que l'on peut s'attendre que tous les partis représentés dans les deux Chambres avaliseront ce changement, il sera possible d'y procéder rapidement, plus tard au cours de cette session ou bien à l'automne prochain. Le Projet de loi C-55 n'entrera vraisemblablement en vigueur que quatre à six mois après qu'il aura reçu la sanction royale. Par conséquent, il ne sera pas difficile de faire approuver la modification en question et de la proclamer en même temps que le Projet de loi C-55 lui-même.

Au cas où le calendrier des travaux parlementaires ne permettrait pas l'adoption d'une loi corrective à la date de proclamation du Projet de loi C-55, ou si des objections surviennent durant l'étude d'une telle loi, des instructions seront données aux agents chargés de la présentation des dossiers, leur demandant d'invoquer l'argument que les personnes qui ne seraient pas légalement autorisées à demeurer dans un pays tiers, ne peuvent être retournées dans ce pays. De plus, les arbitres et la section du statut seront informés de l'opinion légale du ministère de la Justice. Cette politique fera en sorte qu'aucun requérant ne s'exposera, dans l'intervalle, à un danger.

On m'informe qu'aucune procédure visant l'application du Projet de loi C-55 ne pourra être engagée avant que cette mesure ne soit adoptée par le Parlement et ne reçoive la sanction royale. Je ne vois donc aucune raison de retarder l'adoption du Projet de loi C-55 ou C-84.

Veuillez agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de ma considération distinguée.

(s)Barbara McDougall

Il est proposé que:

—Un message soit envoyé au Sénat pour informer les sénateurs que cette Chambre accepte l'amendement 1 proposé par le Sénat au projet de loi C-84, une Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, mais rejette les amendements 2(a) et (b) ainsi que les amendements antérieurs 5(b) et (c) sur lesquel le Sénat insiste parce que, selon cette Chambre, ces derniers amendements sont en contradiction avec les principes sur lesquels se fonde le projet de loi, à savoir:

Amendments 2(a) and (b) would reverse the policy on which the Immigration Act, 1976 was based, which policy was not changed in the Bill as passed by this House. The amendments jeopardize the possibility of successfully prosecuting persons who profit from organizing illegal migration and from counselling fraud among refugee claimants.

Earlier amendments 5(b) and (c) arise out of Senate amendment 5(a), which is amended by this House, and are inconsistent with that amendment.

And, that this House agrees with the principles set out in amendment 3 and in earlier amendment 5(a) on which the Senate insists, but would propose the following amendments:

Amendment 3 be amended to read as follows:

"Strike out lines 14 to 16 on page 24, and substitute the following:

referred to in paragraphs 19(1)(e), (2)(a) and 48.1(c) and subsections 39(2), 40(1), 41(1), 82.1(2), 83(1) and 91.1(1), and any such power,"

Earlier amendment 5(a) be amended to read as follows:

"Strike out lines 13 to 30 on page 8, and substitute the following:

Direction not to enter Canada's waters

91.1(1) Subject to subsection (1.1), where the Minister believes on reasonable grounds that a vehicle within twelve nautical miles of the outer limit of the territorial sea of Canada is bringing any person into Canada in contravention of this Act or the regulations, the Minister may direct the vehicle not to enter the internal waters of Canada or the territorial sea of Canada, as the case may be, and any such direction may be enforced by such force as is reasonable in the circumstances.

Conditions

- (1.1) The Minister may make a direction under subsection (1) where the Minister is satisfied that
 - (a) the vehicle can return to its port of embarkation without endangering the lives of its passengers;
 - (b) all passengers who seek Convention refugee status and are nationals or citizens of the country where the vehicle embarked them have been removed from the vehicle and brought into Canada;
 - (c) the country where the vehicle embarked its passengers is a signatory to the Convention and complies with Article 33 thereof; and
 - (d) the country would allow the passangers to return to that country or to have the merits of their claims to Convention refugee status determined therein.

Direction that vehicle be escorted to port

(1.2) Where the Minister believes on reasonable grounds that a vehicle within

Les amendements 2(a) et (b) vont à l'encontre de la politique sur laquelle a été fondée la Loi sur l'immigration de 1976: le projet de loi tel qu'adopté par la Chambre des communes respectait la politique en question. Ces amendements compromettent la possibilité d'exercer avec succès des poursuites contre les personnes qui, pour un profit, organisent des migrations clandestines et conseillent la fraude aux revendicateurs du statut de réfugié.

Les amendements antérieurs 5(b) et (c) découlent de l'amendement antérieur 5(a), qui est modifié par cette Chambre, est sont incompatibles avec cet amendement.

Enfin, cette Chambre accepte les principes qui sous-tendent l'amendement 3 et l'amendement antérieur 5(a), sur lequel le Sénat insiste mais propose les modifications ciaprès.

Que l'amendement 3 soit modifié pour se lire comme suit:

«Retrancher les lignes 9 à 10, à la page 24 et les remplacer par ce qui suit:

alinéas 19(1)e), (2)a) et 48.1c) et aux paragraphes 39(2), 40(1), 41(1), 82.1(2), 83(1) et 91.1(1).»

Que l'amendement antérieur 5(a) soit modifié pour se lire comme suit:

«Retrancher les lignes 12 à 27, à la page 8, et les remplacer par ce qui suit:

Interdiction d'entrer dans les eaux canadiennes

91.1 (1) Sous réserve du paragraphe (1.1), s'il estime, en se fondant sur des motifs valables, qu'un véhicule à moins de douze milles marins de la limite externe de la mer territoriale du Canada amène au Canada une personne en contravention de la présente loi ou des règlements, le ministre peut ordonner qu'il soit interdit à ce véhicule d'entrer dans les eaux intérieures ou la mer territoriale du Canada; l'ordre peut être exécuté en employant la force justifiée dans les circonstances.

Conditions

- (1.1) Le ministre ne peut donner l'ordre visé au paragraphe (1) que s'il est convaincu que les conditions suivantes sont réunies:
 - a) le véhicule peut retourner à son port d'embarquement sans mettre en danger la vie de ses passagers;
 - b) tous les passagers qui revendiquent le statut de réfugié et qui sont des ressortissants du pays d'embarquement ont quitté le véhicule et ont été amenés au Canada;
 - c) le pays d'embarquement des passagers est un signataire de la Convention et se conforme à l'article 33 de celle-ci;
 - d) ce pays permettrait aux passagers d'y retourner ou qu'il y soit décidé du bien-fondé de leur revendication du statut de réfugié.

Escorte au port de débarquement

(1.2) S'il estime, en se fondant sur des motifs valables, qu'un véhicule dans les eaux intérieures ou la mer

- (a) the internal waters of Canada, or
- (b) the territorial sea of Canada

is bringing any person into Canada in contravention of this Act or the regulations, the Minister may direct that the vehicle be escorted to the nearest port of disembarkation and any such direction may be enforced by such force as is reasonably necessary."

FOR USE IN PARLIAMENT

Moved

That clause 8 of Bill C-84 be amended by striking out line 17 on page 9 and substituting the following:

"portation by sea.

Section ceases to be in force

(4) If, during the second session of the thirty-third Parliament, Bill C-55 entitled An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof is assented to, this section shall cease to be in force six months after the day on which that Act comes into force."

Monday, June 20, 1988

ORDERED,—That a Message be sent to the Senate to acquaint Their Honours that this House agrees with amendment 6(b) made by the Senate to Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, but disagrees with amendments 1(a), 2, 5, 6(a), 7, 8, 9(a), (b) and (c), 10, and 12(a), (b) and (c), because this House believes they contradict the principles of the Bill for the following reasons:

Amendment 1(a) would imply that the right to counsel of choice would no longer be subject to the requirement that the adjudicator assign counsel at the expense of the Minister where counsel of choice is not reasonably available; arguments over this erroneous implication could be used to delay the refugee determination process.

Amendment 2 would result in the recommencement of every hearing where the claimant indicates a fear of return only after substantive evidence has been heard, providing an opportunity for abuse by those who lack a credible basis for a claim or who would seek to delay or avoid removal by frustrating the "safe" third country mechanism.

Amendment 5 would introduce subjective elements which cannot be easily proven or rejected, thus opening a major loophole in the "safe" third country mechanism.

territoriale du Canada amène au Canada une personne en contravention de la présente loi ou des règlements, le ministre peut ordonner que le véhicule soit escorté au port de débarquement le plus près; l'ordre peut être exécuté en employant la force justifiée dans les circonstances.»

A L'USAGE DU PARLEMENT

Motion de:

Il est proposé que l'article 8 du projet de loi C-84 soit modifié par substitution à la ligne 15, page 9, de ce qui suit:

«port maritime.

Cessation d'effet

(4) Dans le cas où le projet de loi C-55 intitulé Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence reçoit la sanction royale pendant la deuxième session de la trente-troisième législature, le présent article cesse d'avoir effet six mois après l'entrée en vigueur de cette Loi.»

Le lundi 20 juin 1988

IL EST ORDONNÉ,—Qu'un message soit envoyé au Sénat pour informer Leurs Honneurs que cette Chambre accepte l'amendement 6b) proposé par le Sénat au projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, mais rejette les amendements 1a), 2, 5, 6a), 7, 8, 9a), b) et c), 10 et 12a), b) et c), parce que, selon cette Chambre, ces derniers amendements sont en contradiction avec les principes sur lesquels se fonde le projet de loi, à savoir:

L'amendement 1a) impliquerait que le droit de la personne concernée à un conseil de son choix ne serait plus assorti de la disposition stipulant que l'arbitre doit désigner un avocat pour représenter la personne concernée aux frais du Ministre lorsque cette dernière ne peut obtenir les services du conseil de son choix dans un délai raisonnable; les discussions au sujet de cette interprétation erronée pourraient servir à retarder le processus de reconnaissance du statut de réfugié.

L'amendement 2 entraînerait le recommencement de chaque audition lorsque le revendicateur indique craindre d'être renvoyé seulement après que des preuves de fond ont été entendues, ouvrant ainsi la voie aux abus pour ceux dont la revendication n'est pas fondée ou pour ceux qui chercheraient à retarder ou à éviter leur renvoi en contrecarrant la procédure de renvoi dans un tiers pays sûr.

L'amendement 5 donnerait lieu à la présentation d'arguments subjectifs difficiles à prouver ou à rejeter, ce qui créerait une importante lacune dans la procédure de renvoi dans un tiers pays sûr.

Amendment 6(a) arises out of Senate amendment 9(a), but is not consistent with the House amendment to Senate amendment 9(a), as set out below.

Amendment 7 would impair the effective elaboration of the "safe" third country list without improving the quality of the protection available to the claimant.

Amendment 8 would extend the scope and nature of Refugee Division hearings, significantly increasing the workload of the Division and thereby delaying decision-making for all claimants.

Amendments 9(b) and (c) arise out of Senate amendment 9(a), but are not consistent with House amendment to Senate amendment 9(a), as set out below.

Amendment 10 would change a fundamental principle that there be one high quality hearing on the merits of the claim by competent decision-makers, which hearing represents a proper balance between fairness and efficiency.

Amendment 12(a) would frustrate the selection of the best possible candidates, including present members, for each division of the new Board.

Amendments 12(b) and (c) are consequential on amendment 12(a), which is not acceptable, and are therefore inappropriate.

And, that this House agrees with the principles set out in amendments 1(b), 3, 4 and 11, but would propose the following amendments:

Amendment 1(b) be amended to read as follows:

"Strike out line 25, on page 7, and substitute the following:

ready and able to proceed within a reasonable period of time, unless the"

Amendment 3 be amended to read as follows:

"Strike out lines 26 to 31 on page 14, and substitute the following:

ant's habitual residence,

- (i) that has been prescribed as a country that complies with Article 33 of the Convention either universally or with respect to persons of a specified class of persons of which the claimant is a member, and
- (ii) whose laws or practices provide that all claimants or claimants of a particular class of persons of which the claimant is a member would be allowed to return to that country, if removed from Canada, or would have the right to have the merits of their claims determined in that country;"

Amendment 4 be amended to read as follows:

"Strike out lines 3 to 15, on page 15, and substitute the following:

19(1)(j),

L'amendement 6a) découle de l'amendement 9a) proposé par le Sénat, mais ne cadre pas avec la modification apportée par cette Chambre à l'amendement 9a) en question, comme il est expliqué ci-après.

L'amendement 7 nuirait à l'efficacité de la procédure d'établissement d'une liste des tiers pays sûrs sans améliorer la qualité de la protection offerte au revendicateur.

L'amendement 8 élargirait la portée et la nature des audiences de la section du statut de réfugié, ce qui entraînerait une importante augmentation du volume de travail de la section et, par conséquent, de plus longs délais d'attente pour tous les revendicateurs.

Les amendements 9b) et c) découlent de l'amendement 9a) proposé par le Sénat, mais ne cadrent pas avec la modification apportée par cette Chambre à l'amendement 9a) en question, comme il est expliqué ci-après.

L'amendement 10 porterait atteinte à un principe fondamental, soit la tenue d'une seule audience en bonne et due forme sur le bien-fondé de la revendication présidée par des personnes compétentes, cette audience étant caractérisée par l'équilibre atteint entre l'équité et l'efficacité.

L'amendement 12a) compromettrait la sélection des meilleurs candidats possibles, y compris les membres actuels, à un poste au sein de l'une ou l'autre des sections de la nouvelle Commission.

Les amendements 12b) et c) sont consécutifs à l'amendement 12a), qui est inacceptable, et sont donc sans objet.

Enfin, cette Chambre reconnaît les principes dont s'inspirent les amendements 1b), 3, 4 et 11, mais propose les modifications ci-après.

Que l'amendement 1b) soit modifié pour se lire comme suit:

«Retrancher la ligne 20, à la page 7, et la remplacer par ce qui suit:

mesure de le faire dans un délai raisonnable, sauf si elle choisit de»

Que l'amendement 3 soit modifié pour se lire comme suit:

«Retrancher les lignes 24 à 29, à la page 14, et les remplacer par ce qui suit:

sa résidence habituelle—qui:

- (i) d'une part, a été désigné par règlement comme un pays qui se conforme à l'article 33 de la Convention soit dans tous les cas, soit relativement à la catégorie de personnes à laquelle il appartient;
- (ii) d'autre part, est régi par des lois ou usages prévoyant, pour tous les demandeurs ou ceux de la catégorie à laquelle il appartient, en cas de renvoi du Canada, l'autorisation d'y retourner ou le droit à une décision au fond sur leur revendication;»

Que l'amendement 4 soit modifié pour se lire comme suit:

«Retrancher les lignes 1 à 14, à la page 15, et les remplacer par ce qui suit:

(i) soit une personne visée à l'alinéa 19(1)j);

- (ii) a person
 - (A) described in paragraph 19(1)(c), or
 - (B) who has been convicted in Canada of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed

who the Minister has certified constitutes a danger to the public in Canada, or

(iii) a person described in paragraph 1(e), (f), or (g), or 27(1)(c) or (2)(c) and the Minister is of the opinion that it would be contrary to the public interest to have the claim determined under this Act; or"

Amendment 9(a) be amended to read as follows:

"Add, immediately after line 13, on page 43, the following:

(1.1) Subsection (1) does not apply with respect to a decision of a visa officer on an application under sections 9, 10, 25 or 79 or to any other matter arising thereunder with respect to an application to a visa officer".

Amendment 11 be amended to read as follows:

"Strike out lines 25 to 27, on page 55 and substitute the following:

tion, the country's policies and practices with respect to Convention refugee claims and the country's record with respect to human rights;".

and

That Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, be further amended in Clause 14

(a) by striking out line 38 at page 18 and substituting the following therefor:

"landing of that person and any member of that person's family who is in Canada at the time of the application, unless the Convention refugee is"

(b) by striking out lines 24 to 26 at page 19 and substituting the following therefor:

"cant and any member of the applicant's family for whom landing is sought if the immigration officer is satisfied that neither the applicant nor any member of the applicant's family who is in Canada is a person"

- (c) by adding, immediately after line 8 at page 20, the following:
 - "(8) for the purposes of this section and section 48.05,
 - (a) a person is a member of another person's family if the person is
 - (i) the spouse of that other person, or
 - (ii) the child of that other person, or
 - (b) "child", with respect to a person, means
 - (i) a person of whom that person is the natural parent, whether the person was born within or outside marriage, and who has not been legally adopted by any other person, and

- (ii) soit une personne qui, selon une attestation du ministre, constitue un danger pour le public au Canada et qui:
 - (A) ou bien est visée à l'alinéa 19(1)c),
 - (B) ou bien a été déclarée coupable au Canada d'une infraction à une loi du Parlement pour laquelle une peine d'emprisonnement de dix ans ou plus est prévue,
- (iii) soit une personne qui est visée à l'un des alinéas 19(1)e), f) ou g) ou 27(1)c) ou (2)c) et dont, selon le ministre, il serait contraire à l'intérêt public de faire étudier la revendication aux termes de la présente loi;»
- Que l'amendement 9(a) soit modifié pour se lire comme suit: «Ajouter ce qui suit après la ligne 14, à la page 43:
 - (1.1) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux décisions prises par l'agent des visas dans le cadre des articles 9, 10, 25 ou 79 ni aux questions soulevées par toute demande qui lui est faite dans ce cadre.»

Que l'amendement 11 soit modifié pour se lire comme suit:

«Retrancher les lignes 22 à 25, à la page 55, et les remplacer par ce qui suit:

parties à la Convention, de leurs politiques et usages en matière de revendication du statut de réfugié au sens de la Convention et de leurs antécédents en matière de respect des droits de la personne;».

et

Qu'on modifie encore le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, à l'article 14

a) en retranchant la ligne 34, page 18, et en la remplaçant par ce qui suit:

«demander le droit d'établissement, pour elle-même et les membres de sa famille se trouvant alors au Canada, à un»

(b) en retranchant les lignes 20 à 22, page 19, et en les remplaçant par ce suit suit:

«le droit d'établissement à l'intéressé et aux membres de sa famille visés par la demande s'il est convaincu que ni celui-ci ni un membre de sa famille se trouvant au Canada ne sont visés par les alinéas»

- c) en ajoutant à la suite de la ligne 6, page 20, ce qui suit:
 - «(8) Pour l'application du présent article et de l'article 48.05:
 - a) sont membres de la famille de l'intéressé:
 - (i) son conjoint,
 - (ii) ses enfants et ceux de son conjoint;
 - b) sont considérés comme les enfants d'une personne:
 - (i) ceux dont, indépendamment de l'existence d'un mariage, celle-ci est le père ou la mère naturels, sauf s'ils ont été adoptés par quelqu'un d'autre,

- (ii) a person who was legally adopted by that person, but does not include any person who is or has been married;
- (c) "spouse", with respect to a person, means a person of the opposite sex to that person who is married to that person by a marriage that is recognized by the law of the country in which it took place, other than a marriage occurring at a time when either person was already married."
- (d) by striking out line 17 at page 20 and substituting the following therefor:

"mining eligibility to be grant-"

(e) by striking out line 23 at page 20 and substituting the following therefor:

"for a determination whether the person or any member of that person's family who is in Canada at the time of the application is,"

(f) by striking out line 28 at page 20 and substituting the following therefor:

"shall determine that the applicant and any member of the applicant's family for whom landing is sought is, but"

(g) by striking out line 32 at page 20 and substituting the following therefor:

"member of the applicant's family who is in Canada is a"

- (h) by striking out lines 12 to 15 at page 21 and substituting the following therefor:
 - "(d) the person or any member of the person's family for whom landing is sought was determined not to be eligible to be granted landing for a reason other than the removal order; or
 - (e) the person and each member of the person's family for whom landing is sought were determined to be,"
- (i) by striking out lines 25 to 29 at page 21 and substituting the following therefor:
 - "(a) grant landing to the person and each member of the person's family for whom landing is sought, where the person is a person described in paragraph (5)(d) or (e) and the adjudicator is satisfied that, but for the removal order, the person and each member are eligible to be grant-"

and

That the Bill be further amended in Clause 18 by striking out line 37 at page 28 and substituting the following therefor:

"hold office during good behaviour for a term not"

and

That the Bill be further amended in Clause 29 by adding immediately after line 46 at page 55 the following:

"(7) Section 115 of the said Act is further amended by adding thereto the following subsection:

- (ii) ceux que celle-ci a adoptés légalement; sont toutefois exclus les enfants mariés ou qui l'ont déjà été:
- c) conjoint s'entend de la personne de sexe opposé avec qui l'intéressé s'est marié en vertu d'un mariage reconnu par les lois du pays où il a été célébré, à l'exclusion toutefois de tout mariage célébré alors que l'un ou l'autre conjoint était déjà marié.»
- d) en retranchant les lignes 15 et 16, page 20, et en les remplaçant par ce qui suit:

«déterminée l'admissibilité au droit d'établissement.»

e) en retranchant la ligne 22, page 20, et en la remplaçant par ce qui suit:

«ou les membres de sa famille se trouvant alors au Canada seraient admissibles au droit d'établissement.»

f) en retranchant les lignes 24 et 25, page 20, et en les remplaçant par ce qui suit:

«l'admissibilité de la personne en cause et des membres de sa famille visés par la demande s'il est convaincu que ni»

g) en retranchant la ligne 26, page 20, et en la remplaçant par ce qui suit:

«celle-ci, ni un membre de sa famille se trouvant au Canada ne sont visés par les alinéas»

- h) ne retranchant les lignes 9 à 12, page 21, et en les remplaçant par ce qui suit:
 - «d) n'est pas, non plus que les membres de sa famille visés par la demande, admissible au droit d'établissement pour un motif autre que l'ordonnance de renvoi;
- e) serait, de même que les membres de sa famille visés par la demande, en l'absence de l'ordonnance»
- i) en retranchant les lignes 21 à 25, page 21, et en les remplaçants par ce qui suit:
 - «a) accorde le droit d'établissement à la personne en cause et aux membres de sa famille visés par la demande si celle-ci se trouve dans l'une des situations visées aux alinéas (5)d) ou e) et si lui-même est convaincu que celle-ci et ces membres de sa famille seraient admissibles au droit d'établis-»

et

Qu'on modifie encore le projet de loi, à l'article 18, en retranchant la ligne 37, page 28, et en la remplaçant par ce qui suit:

«tions sont nommés à titre inamovible pour»

et

Qu'on modifie encore le projet de loi, à l'article 29, en ajoutant à la suite de la ligne 41, page 55, ce qui suit:

«(7) L'article 115 de la même loi est modifié par adjonction de ce qui suit:

"(5) The Minister may establish and appoint the members of a committee to advise the Minister with respect to the prescribing of countries under paragraph (1)(r)."

and

That the Bill be further amended by adding immediately after line 31 at page 56 the following:

"32. Section 123 of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"123. The Minister or the Deputy Minister, as the case may be, may authorize such persons employed in the public service of Canada as the Minister or the Deputy Minister deems proper to exercise and perform any of the powers, duties and functions that may or are required to be exercised or performed by the Minister or the Deputy Minister, as the case may be, under this Act or the regulations, other than the powers, duties and functions referred to in paragraphs 19(1)(e) and (2)(a), subsections 39(2) and 40(1), subparagraph 48.01(1)(e)(iii) and subsections 82.1(2) and 83(1), and any such power, duty or function performed or exercised by any person so authorized shall be deemed to have been performed or exercised by the Minister or Deputy Minister, as the case may be." "

ATTEST

ROBERT MARLEAU, The Clerk of the House of Commons.

Tuesday, July 12, 1988

ORDERED,—That a Message be sent to the Senate to acquaint Their Honours that this House agrees with amendment 1 made by the Senate to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, but disagrees with amendments 2(a) and (b) and with the earlier amendments 5(b) and (c), on which the Senate insists, because this House believes they contradict the principles of the Bill for the following reasons:

Amendments 2(a) and (b) would reverse the policy on which the *Immigration Act*, 1976 was based, which policy was not changed in the Bill as passed by this House. The amendments jeopardize the possibility of successfully prosecuting persons who profit from organizing illegal migration and from counselling fraud among refugee claimants.

Earlier amendments 5(b) and (c) arise out of Senate amendment 5(a), which is amended by this House, and are inconsistent with that amendment.

And, that this House agrees with the principles set out in amendment 3 and in earlier amendment 5(a) on which the Senate insists, but would propose the following amendments:

Amendment 3 be amended to read as follows:

"Strike out lines 14 to 16 on page 24, and substitute the following:

«(5) Le ministre peut constituer un comité chargé de le conseiller sur la désignation de pays à faire dans le cadre de l'alinéa (1)r) et en nommer les membres.» »

et

Qu'on modifie encore le projet de loi en ajoutant à la suite de la ligne 33, page 56, ce qui suit:

«32. L'article 123 de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«123. Le ministre ou le sous-ministre peut, lorsqu'il le juge nécessaire, déléguer à des employés de la fonction publique du Canada les pouvoirs et fonctions que lui confère la présente loi ou ses règlements, à l'exception de ceux qui sont visés aux alinéas 19(1)e) et (2)a), aux paragraphes 39(2) et 40(1), au sous-alinéa 48.01(1)e)(iii), et aux paragraphes 82.1(2) et 83(1). Les actes accomplis par ces employés sont réputés l'avoir été par le ministre ou le sous-ministre, selon le cas.»

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes, ROBERT MARLEAU.

Le mardi 12 juillet 1988

Il est ordonné,—Qu'un message soit transmis au Sénat pour informer Leurs Honneurs que cette Chambre accepte l'amendement 1 proposé par le Sénat au projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, mais rejette les amendements 2(a) et (b) ainsi que les amendements antérieurs 5(b) et (c) sur lesquels le Sénat insiste parce que, selon cette Chambre, ces derniers amendements sont en contradiction avec les principes sur lesquels se fonde le projet de loi, à savoir:

Les amendements 2(a) et (b) vont à l'encontre de la politique sur laquelle a été fondée la Loi sur l'immigration de 1976: le projet de loi tel qu'adopté par la Chambre des communes respectait la politique en question. Ces amendements compromettent la possibilité d'exercer avec succès des poursuites contre les personnes qui, pour un profit, organisent des migrations clandestines et conseillent la fraude aux revendicateurs du statut de réfugié.

Les amendements antérieurs 5(b) et (c) découlent de l'amendement antérieur 5(a), qui est modifié par cette Chambre, et sont incompatibles avec cet amendement.

Enfin, cette Chambre accepte les principes qui sous-tendent l'amendement 3 et l'amendement antérieur 5(a), sur lequel le Sénat insiste mais propose les modifications ci-après.

Que l'amendement 3 soit modifié pour se lire comme suit:

«Retrancher les lignes 9 et 10, à la page 24, et les remplacer par ce qui suit: "referred to in paragraphs 19(1)(e), (2)(a) and 48.1(c) and subsections 39(2), 40(1), 41(1), 82.1(2), 83(1) and 91.1(1) and any such power," "

Earlier amendment 5(a) be amended to read as follows:

"Strike out lines 13 to 30 on page 8, and substitute the following:

- 91.1(1) Subject to subsection (1.1), where the Minister believes on reasonable grounds that a vehicle within twelve nautical miles of the outer limit of the territorial sea of Canada is bringing any person into Canada in contravention of this Act or the regulations, the Minister may direct the vehicle not to enter the internal waters of Canada or the territorial sea of Canada, as the case may be, and any such direction may be enforced by such force as is reasonable in the circumstances.
- (1.1) The Minister may make a direction under subsection (1) where the Minister is satisfied that
- (a) the vehicle can return to its port of embarkation without endangering the lives of its passengers;
- (b) all passengers who seek Convention refugee status and are nationals or citizens of the country where the vehicle embarked them have been removed from the vehicle and brought into Canada;
- (c) the country where the vehicle embarked its passengers is a signatory to the Convention and complies with Article 33 thereof; and
- (d) the country would allow the passengers to return to that country or to have the merits of their claims to Convention refugee status determined therein.
 - (1.2) Where the Minister believes on reasonable grounds that a vehicle within
- (a) the internal waters of Canada, or
- (b) the territorial sea of Canada

is bringing any person into Canada in contravention of this Act or the regulations, the Minister may direct that the vehicle be escorted to the nearest port of disembarkation and any such direction may be enforced by such force as is reasonably necessary." "

and

That Bill C-84 be further amended in Clause 8 by striking out line 17 at page 9 and substituting the following therefor:

"portation by sea.

(4) If, during the second session of the thirty-third Parliament, Bill C-55 entitled An Act to amend the Immigra-

«alinéas 19(1)e), (2)a) et 48.1c) et aux paragraphes 39(2), 40(1), 41(1), 82.1(2), 83(1) et 91.1(1).»»

Que l'amendement antérieur 5(a) soit modifié pour se lire comme suit:

- «Retrancher les lignes 12 à 27, à la page 8, et les remplacer par ce qui suit:
 - «91.1 (1) Sous réserve du paragraphe (1.1), s'il estime, en se fondant sur des motifs valables, qu'un véhicule à moins de douze milles marins de la limite externe de la mer territoriale du Canada amène au Canada une personne en contravention de la présente loi ou des règlements, le ministre peut ordonner qu'il soit interdit à ce véhicule d'entrer dans les eaux intérieures ou la mer territoriale du Canada; l'ordre peut être exécuté en employant la force justifiée dans les circonstances.
 - (1.1) Le ministre ne peut donner l'ordre visé au paragrahe (1) que s'il est convaincu que les conditions suivantes sont réunies:
- a) le véhicule peut retourner à son port d'embarquement sans mettre en danger la vie de ses passagers;
- b) tous les passagers qui revendiquent le statut de réfugié et qui sont des ressortissants du pays d'embarquement ont quittés le véhicule et ont été amenés au Canada;
- c) le pays d'embarquement des passagers est un signataire de la Convention et se conforme à l'article 33 de celle-ci;
- d) ce pays permettrait aux passagers d'y retourner ou qu'il y soit décidé du bien-fondé de leur revendication du statut de réfugié.
 - (1.2) S'il estime, en se fondant sur des motifs valables, qu'un véhicule dans les eaux intérieures ou la mer territoriale du Canada amène au Canada une personne en contravention de la présente loi ou des règlements, le ministre peut ordonner que le véhicule soit escorté au port de débarquement le plus près; l'ordre peut être exécuté en employant la force justifiée dans les circonstances.»»

et

Qu'on modifie encore le projet de loi C-84, à l'article 8, en retranchant la ligne 15, page 9, et en la remplaçant par ce qui suit:

«port maritime.

(4) Dans le cas où le projet de loi C-55 intitulé Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en

tion Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof is assented to, this section shall cease to be in force six months after the day on which that Act comes into force."

conséquence reçoit la sanction royale pendant la deuxième session de la trente-troisième législature, le présent article cesse d'avoir effet six mois après l'entrée en vigueur de cette Loi.»

ATTEST

ROBERT MARLEAU, The Clerk of the House of Commons. ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes, ROBERT MARLEAU.

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, July 19, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11.30 a.m. to give consideration to the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated June 28, 1988 and the Message from the House of Commons dated June 20, 1988 relating to certain amendments to Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof; and the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated July 13, 1988 and the Message from the House of Commons dated July 12, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I want to advise you that this session of the committee will be *in camera* but that we shall have recording of our comments.

Honourable senators, last week it was agreed that these messages be referred back to the committee for further consideration and determination on what we wanted to do. In the meantime, I had the opportunity of speaking to Senator Nurgitz and I expressed to him my personal and profound disappointment that the amendment to Bill C-55, which would have ensured that claimants would not be returned in such a way that would endanger them or possibly put them "into orbit", as the saying goes, had not been accepted.

As honourable senators know, the minister had said that she wanted to deal with both bills at the same time. I had been advised by Mr. Michael Schelew of Amnesty International that the minister had assured him personally that it was certainly her desire that this not be allowed to happen to claimants. Unfortunately, the first amendment that was forward—which was fairly incomprehensible, in any case—did not get put through the other house.

What really bothered me was the fact that the minister, as I was advised, had had another meeting with Mr. Schelew and had again advised him that this particular clause would be changed. I felt there was opportunity to do that last week when Bill C-55 was being debated in the other place, that when both the Liberal and the NDP opposition had put through amendments, that might have addressed the problem. As a result, Senator Nurgitz conveyed my disappointment. I know that my disappointment was shared by a number of the members of this committee.

Senator Murray has now received a letter, copies of which have just been circulated to you. I note from the *Citizen* that the minister had also given an interview in which she said that she intended to introduce an amendment to the clause that most encerned not only members of this committee but also the NGO groups and others who have been writing and phoning us.

I should say that there were two aspects of my concern that I felt had to be addressed. The first was the undertaking of the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 19 juillet 1988 [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 30, pour étudier la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 28 juin 1988, et le message de la Chambre des communes, en date du 20 juin 1988, concernant certains amendements au projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence; ainsi que la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 13 juillet 1988, et du message de la Chambre des communes, en date du 12 juillet 1988, concernant certains amendements au projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, veuillez prendre note que la séance du Comité se déroulera à huis clos, mais qu'il y aura un compte rendu de nos commentaires.

Honorables sénateurs, il avait été convenu, la semaine dernière, que ces messages seraient renvoyés au Comité pour qu'il en fasse une étude plus poussée et qu'il établisse ce qu'il veut faire. Entre-temps, j'ai eu l'occasion de parler au sénateur Nurgitz et de lui dire à quel point j'étais déçue d'apprendre que l'amendement recommandé au projet de loi C-55, qui aurait accordé une protection à ceux qui revendiquent le statut de réfugié contre le risque de devoir errer indéfiniment, avait été rejeté.

Comme vous le savez, la ministre a déclaré qu'elle désirait traiter les deux projets de loi concurremment. J'ai été informée par M. Michael Schelew, d'Amnistie internationale, que la ministre lui avait personnellement affirmé qu'elle ne désirait pas que les requérants connaissent un tel sort. Malheureusement, le premier amendement proposé—incompréhensible, de toute façon—n'a pas reçu l'aval de la Chambre.

J'ai toutefois été réellement contrariée d'apprendre que la ministre a eu un autre entretien avec M. Schelew et lui a encore une fois assuré que cet article particulier du projet de loi serait changé. Je croyais que l'occasion s'était présentée, la semaine dernière, lorsque le projet de loi C-55 a été débattu à la Chambre des communes, que le problème serait réglé lorsque les deux parties d'opposition auraient fait adopter des amendements. Le sénateur Nurgitz a donc fait connaître ma déception. Je crois d'ailleurs que ce sentiment était partagé par un certain nombre de membres du Comité.

Le sénateur Murray a reçu une lettre, dont on vient de vous distribuer copie. Je remarque, dans le *Citizen*, que la ministre a également accordé une entrevue durant laquelle elle a déclaré qu'elle entendait déposer un amendement à l'article du projet de loi qui causait le plus de souci non seulement aux membres du Comité, mais également aux organismes non gouvernementaux et à d'autres groupes qui nous ont écrit et téléphoné.

Je devrais préciser que le problème est, ici, double: tout d'abord, la ministre promet d'amender dans les plus brefs

minister that an amendment would be made to the clause at the earliest possible date, to ensure that refugee claimants would not be sent back or put "into orbit". Secondly, that until that amendment was in place—and we agreed that it could not happen for the next couple of months because of the press of current legislation—Ms. McDougall would instruct her officials to interpret the section as if a clarifying amendment were in place. This is the letter that we have received, and I would like members of the committee to read it very carefully to see if it would satisfy those concerns.

Senator Grafstein: Madam Chairman, has the staff had a chance to look at the letter?

The Chairman: They are looking at it now.

She comments as follows:

Some observers doubt that the language of the bill makes it clear enough that a person who is returned to a third country could go into and remain in the country to which he or she would be sent from Canada.

As you recall, this was the major concern of the groups that have been corresponding with us regularly since the news of the government's decision was made public. The word "return" is used because we can send someone back to Great Britain, but they are held in a transit lounge and can be shipped out the next day to wherever Great Britain feels they can send them at that point.

We wanted to address the problem and apparently it is being done regularly in Great Britain. I use that particular example advisedly because of their policies. We wanted to be sure that if we do send people back to their country, they will be allowed to remain there—as is phrased in this first paragraph—until a claim is heard in the normal course if that is where they are to stay.

Senator Doyle: Could the clerk refresh us by reading the recommendation that we made?

Ms. Margaret Young, Research Officer, Library of Parliament: The Senate's recommendation was that the person could be returned if the claimant came to Canada from a country that has been described as a country that complies with article 33—there is no problem with that—and that is willing to receive the claimant, which was your wording.

The Chairman: Which most people felt covered the situation well.

Senator Doyle: I think we agreed at the time that the expression was "felicitous".

The Chairman: Yes, I think we were agreed. Of course the Department of Justice feels that our fears are unfounded. They have given an opinion there that a person would be allowed in. As we have been advised, that is not the practice under whatever status the country may choose to give. I do not know what that sentence means now that I have read it.

The minister has proposed making an amendment which, by substituting, would be given lawful authority to be in that

[Traduction]

délais l'article du projet de loi afin de s'assurer que ceux qui revendiquent le statut de réfugié ne sont pas refoulés et ne risquent pas de devoir errer indéfiniment. Par ailleurs, jusqu'à ce que cet amendement soit en vigueur—et nous étions convenus qu'il faudrait quelques mois car il fallait d'abord voir au programme législatif—Mme McDougall instruirait ses agents d'interpréter l'article comme si la modification était en vigueur. Voilà la teneur de la lettre que nous avons reçue, et j'aimerais que les membres du Comité lisent celle-ci très attentivement afin de voir si elle règle vraiment ces problèmes.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, notre personnel a-t-il eu le temps d'étudier la lettre?

La présidente: C'est ce qu'il est en train de faire.

Voici ce que la ministre écrit:

Certains observateurs doutent que les termes utilisés dans le projet de loi précisent suffisamment qu'une personne renvoyée dans un tiers pays pourra s'y rendre et y demeurer lorsqu'elle quittera le Canada.

Vous vous souviendrez qu'il s'agissait-là de la principale préoccupation exprimée par les groupes qui correspondent périodiquement avec nous depuis que la décision du gouvernement a été rendue publique. Le mot «retournée» est utilisé parce qu'il est possible de renvoyer quelqu'un en Grande-Bretagne, mais que ce pays peut le détenir dans le salon des passagers en transit et l'expulser le lendemain vers n'importe quelle destination qu'il juge convenable.

Nous voulions régler ce problème car, semble-t-il, de telles pratiques sont courantes en Grande-Bretagne. C'est délibérément que je cite ce pays en exemple, à cause de sa politique. Nous voulions nous assurer que, si nous renvoyons des gens làbas, ils pourront y demeurer—pour reprendre les termes du premier paragraphe—jusqu'à ce que la demande soit étudiée, si c'est là que ces personnes doivent demeurer.

Le sénateur Doyle: Le greffier pourrait-il nous rafraîchir la mémoire en faisant lecture de la recommandation que nous avions faite?

Mme Margaret Young, attachée de recherches, Bibliothèque du Parlement: Le Sénat a recommandé que la personne soit renvoyée dans un tiers pays à condition que celui-ci se conforme à l'article 33—cette partie ne cause pas de problème—et qu'il soit disposé à accueillir le requérant—ceci est votre libellé.

La présidente: Oui, d'après la majorité, répondait à la plupart des préoccupations.

Le sénateur Doyle: Je crois que nous étions convenus, à ce moment, que l'expression était bien choisie.

La présidente: Oui, je crois que nous étions d'accord. Bien sûr, le ministère de la Justice juge que nos craintes sont sans fondements. Il a émis l'avis, dans ce cas-ci, qu'une personne serait autorisée à entrer. Or, comme nous l'avons appris, ce n'est pas là la pratique, peu importe le statut que lui reconnaît le pays. Je ne suis plus aussi sûre du sens de cette phrase, maintenant que je l'ai lue.

La ministre a proposé un amendement qui remplacerait les termes cités par «l'autorisation légale d'y entrer». Par contre,

country. Along with that is the other phrase, the second half, "or to have". We should read the whole phrase the way it is at the moment in her message to us. This is Bill C-55. Where is that section in this message? What is her proposal?

Ms. Young: I have it on a separate sheet. This is the original message. Is that what you want to hear?

The Chairman: We want to hear what she is asking us to accept, which we do not like at the moment.

Ms. Young: In the case of a claimant's coming to Canada from a country, first, if the country has been prescribed as a country that complies with Article 33 of the Convention, there is no problem. Secondly, a claimant coming to Canada from a country whose laws or practices provide that all claimants or claimants of a particular class of persons of which the claimant is a member would be "allowed to return to" that country, if removed from Canada, or would have the right to have the merits of his claim determined in that country. Therefore, such a person would either be "allowed to return to" that country or "would have the right to have the merits of his claim determined in that country". The amendment that is being discussed in the letter would change that, and I will read how it would be changed:

... whose laws or practices provide that all claimants or claimants of a particular class of persons of which the claimant is a member would be given lawful authority to be in that country, if removed from Canada, or would have the right to have the merits of their claims determined in that country.

This amendment would take out the words "allowed to return to" and insert the words "given lawful authority to be in".

The Chairman: Does that amendment mean anything different? Does it mean anything more than the present wording means? That is really what I am getting at.

Ms. Young: Some people do not feel that it makes any difference at all. Some people think that it is an improvement, however marginal. You can canvas different people and get different answers to that question. I do not feel that it makes too much difference, but who knows until its meaning is decided?

Senator Grafstein: I hear it as two notions. Tell me if my understanding is wrong. One notion has to do with the return to a country. We satisfied our conscience by saying that if claimants were returned, they would be landed in a safe country. This amendment is saying that they are not just to be landed in that country but that they are to have a status in that country. In other words, the words "lawful authority to be in that country" are really quite different from what we had recommended. We were not recommending that the claimants have a lawful status in that country; we were recommending that they be returned there. Am I wrong in that?

Senator Stanbury: That they be returned and be received.

Senator Grafstein: "Received" and "returned"—what is the difference?

[Traduction]

rien n'est précisé au sujet du reste de la phrase, de sorte qu'on peut supposer qu'elle demeure telle que nous la lisons dans le message qu'elle nous a envoyé. Cela revient au projet de loi C-55. Où cela se trouve-t-il dans le message? Que propose-t-elle au juste?

Mme Young: Cette partie se trouve sur une feuille distincte. Voici le message original. Est-ce que vous voulez l'entendre?

La présidente: Nous voulons savoir ce qu'elle nous propose, qui ne nous plaît pas trop pour l'instant.

Mme Young: La partie concernant le requérant qui arrive au Canada d'un pays se conformant à l'article 33 de la Convention ne pose pas de problème. De plus, on propose que celui qui arrive au Canada d'un pays régi par des lois ou usages prévoyant, pour tous les demandeurs ou ceux de la catégorie à laquelle il appartient, en cas de renvoi du Canada, «l'autorisation d'y retourner ou le droit à une décision au fond sur la revendication». Donc, la personne sera soit «autorisée à retourner» dans ce pays ou «aura le droit» qu'il y soit décidé du bienfondé de sa revendication du statut de réfugié. L'amendement proposé dans la lettre changerait cette phrase, qui se lirait désormais:

... d'autre part, est régi par des lois ou usages prévoyant, pour tous les demandeurs ou ceux de la catégorie à laquelle il appartient, en cas de renvoi du Canada, l'autorisation légale d'y retourner ou le droit à une décision au fond sur la revendication.

En fait, cet amendement remplacerait l'expression «l'autorisation d'y retourner» par les mots «l'autorisation légale d'y retourner».

La présidente: Cet amendement change-t-il quelque chose au libellé actuel? Voilà ce que je veux savoir en réalité

Mme Young: D'après certains, il n'ajoute absolument rien. Pour certains, il s'agit d'une amélioration, bien que marginale. La réponse à cette question variera selon les personnes interrogées. Je ne crois pas qu'il y ait une grande différence, mais qui sait comment la phrase sera interprétée?

Le sénateur Grafstein: Je vois ici deux notions distinctes. Éclairez-moi. D'une part, on parle du retour dans le pays. Nous nous sommes assurés que, si le demandeur est refoulé, il sera renvoyé dans un pays sûr. Cet amendement dispose que non seulement il doit être refoulé dans ce pays mais qu'il doit aussi avoir un statut là-bas. En d'autres mots, l'expression «légalement autorisé à y entrer» est en réalité très différente de ce que nous avons recommandé. Nous ne demandions pas que les requérants aient un statut légal dans ce pays; nous recommandions qu'ils y soient retournés. Suis-je dans l'erreur?

Le sénateur Stanbury: Qu'ils y soient retournés et qu'ils y soient accueillis.

Le sénateur Grafstein: «Accueillis», «renvoyés», quelle différence?

The Chairman: There is a big difference.

Senator Grafstein: I assume that is a technical difference.

The Chairman: Yes.

Senator Grafstein: Is there a legal difference between the words "returned" and "received" as opposed to "given lawful authority to be in"? In other words, would "returned and received" on the one hand be opposed to "given lawful authority to be in" on the other? You are saying there is no difference between the two. It sounds to me as though there is a difference between the two. I am not trying to make the minister's case here; I just want to know, technically, if this is a touch stronger than what we were recommending—or is it a touch weaker?

Ms. Young: I would suggest that it is definitely weaker than what senators had first recommended. You must also keep in mind that we are talking about laws and practices here, which interjects an entire different element into the matter. This is really quite a complex thing we are discussing. We are still talking about laws or practices; we are not talking about the commitment of Great Britain, to use the Chairman's example, vis-à-vis Mr. X in particular. We are talking about laws or practices in the abstract that might cause an effect upon Mr. X

The Chairman: If you look at the third paragraph of the letter, you will see these words: "Since these words would not change the substance of the provision—"

Well, is it not the substance of the provision we are talking about? She, herself, says that these words would not change the substance of the provision, but what is she talking about? What does she mean?

Senator Buckwold: She may be talking about changing the interpretation of the words.

The Chairman: She is saying that she is willing to change the words, but they are not going to mean the same thing. What are we getting here, then?

Senator Grafstein: I thought she was talking about the Miscellaneous Statute Law Amendment Act, under which a law can be amended by means of a miscellaneous statute which does not change its underlying principles. The substance but not the principle of the law will be changed.

The Chairman: No, I do not think she is talking about that at all.

Senator Fairbairn: Is she trying to say the government believes that the substance as it stands now offers these protections, but that she is now making a change which, by interpretation, reinforces the substance? Is that what she is trying to say?

Senator Buckwold: I think so.

Senator Stanbury: Yes.

Senator Doyle: I agree.

Senator Fairbairn: If that is what she is trying to say, does that change reinforce the substance?

[Traduction]

La présidente: J'y vois effectivement toute une différence.

Le sénateur Grafstein: Je suppose qu'il s'agit d'un point technique.

La présidente: Effectivement.

Le sénateur Grafstein: Les mots «retournés» et «accueillis» ont-ils une acception juridique différente de «légalement autorisées à y entrer?» En d'autres termes, «retournés et accueillis» signifieraient-il autre chose que «légalement autorisées à y entrer»? Vous dites que c'est du pareil au même. Moi, j'y vois une différence. Je n'essaie pas de défendre la cause de la ministre ici; j'essaie seulement de savoir, techniquement, si cela atténue ou renforce notre recommandation.

Mme Young: Je croirais que le sens de cette expression serait certes moins fort que ce que les sénateurs avaient d'abord recommandé. Vous devez également vous rappeler que nous parlons ici des lois et usages, ce qui ajoute une autre dimension à la question. Nous parlons en réalité d'un problème fort complexe. Il est toujours question de lois et d'usages, non pas, pour reprendre l'exemple de la présidente, de la façon dont la Grande-Bretagne traiterait monsieur X. Nous parlons de lois et d'usages qui, en principe, pourraient avoir une incidence sur monsieur X.

La présidente: Au troisième paragraphe de la lettre, on lit: «Du fait que ces mots ne modifient pas la teneur de la disposition . . .»

N'était-il pas justement question de la teneur de la disposition? Elle-même dit que ces mots ne changent en rien la teneur. Alors, de quoi parle-t-elle? Que signifie cette phrase?

Le sénateur Buckwold: Peut-être s'agit-il de changer l'interprétation des mots.

La présidente: Elle dit qu'elle est disposée à changer les mots, mais qu'ils voudront dire la même chose. Quelle sorte d'amendement est-ce alors?

Le sénateur Grafstein: Je croyais qu'elle faisait référence à la Loi corrective de 1977, aux termes de laquelle une loi peutêtre modifiée par l'adoption d'une loi corrective qui ne change rien à l'esprit de la loi originale. Elle modifierait la forme, mais non le fond.

La présidente: Non, je ne crois pas que ce soit là son idée.

Le sénateur Fairbairn: Tente-t-elle de dire que le gouvernement est convaincu que la teneur actuelle du projet de loi offre ces protections, mais qu'elle apporte un changement qui, en interprétant le sens, renforce cette teneur? Est-ce là ce qu'elle veut dire?

Le sénateur Buckwold: Je le crois.

Le sénateur Stanbury: Oui.

Le sénateur Doyle: Je suis d'accord.

Le sénateur Fairbain: Si c'est ce qu'elle essaie de dire, ce changement renforce-t-il la teneur de la loi?

Senator Grafstein: That is the question I was trying to ask.

Senator Doyle: She makes it quite clear. She says that some observers—who they are I do not know; they may be us—are not satisfied with the bill, so she will say it another way and that will make them happy. She is really saying, "I think we have already said it, but if they like it another way, here, I will give them another kick at the can." That is how I interpret what she has said.

The Chairman: Yes. If you read, as well, the paragraph on the next page, this deals with the second branch of my problem with the section. She says: "... or if objections are raised in the consideration of such a Bill—" I don't know what that means—"... case presenting officers will be—"

Senator Nurgitz: There she is referring to the miscellaneous statute amendment.

The Chairman: All right. The paragraph goes on to state:

... case presenting officers will be instructed to argue that persons who would not be given lawful authority to be in a third country can not be returned there. Further, adjudicators and Refugee Division members will be informed of the legal opinion of the Department of Justice.

What does that refer to? The only opinion she talks about is in paragraph 2, which opinion disagrees with our interpretation.

Senator Fairbairn: They disagree with our concerns. I have one question, Madam Chairman, having to do with the paragraph on page 2 of the letter. Do these instructions mean that they will go forth as of now, pending legislation?

Senator Nurgitz: Yes. She states that this policy will ensure that no claimant is put at risk in the interim.

Senator Spivak: Madam Chairman, I apologize for being late, but may I ask a question for clarification? Are you of the opinion that "given lawful authority to be in" would mean the ability to have a claim reviewed or processed under the merits?

The Chairman: That is an alternative. In the present phraseology, that section says:

... whose laws or practices provide that all claimants or claimants of a particular class of persons of which the claimant is a member would be allowed to return to that country, if removed from Canada, or would have the right to have the merits of their claims determined in that country:

They want to substitute for the words "allowed to return to" the words "given lawful authority to be in".

Senator Spivak: I understand.

The Chairman: So there is the word "or" in there.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: C'est précisément ce que j'essayais de savoir.

Le sénateur Doyle: Elle a dit très clairement que certains observateurs—je ne sais pas très bien qui, peut-être nous—sont insatisfaits du projet de loi; le libellé sera donc changé pour leur faire plaisir. Elle dit en fait: «Je pense que nous l'avons déjà dit, mais si l'on préfère que ce soit exprimé autrement, nous le ferons.» C'est mon interprétation.

La présidente: Le paragraphe de la page suivante porte précisément sur le deuxième aspect du problème que me pose cet article. Elle dit: «...»si des objections surviennent durant l'étude d'une telle loi»—je ne sais pas ce que cela veut dire— «... des instructions seront données aux agents chargés de la présentation des dossiers...»

Le sénateur Nurgitz: Elle fait allusion ici à la Loi corrective.

La présidente: Très bien. Elle dit ensuite, dans ce paragraphe:

... des instructions seront données aux agents chargés de la présentation des dossiers, leur demandant d'invoquer l'argument que les personnes qui ne seraient pas légalement autorisées à demeurer dans un pays tiers, ne peuvent être retournées dans ce pays. De plus, les arbitres et la section du statut seront informés de l'opinion légale du ministère de la Justice.

A quoi fait-elle allusion? La seule opinion dont elle parle est celle qui figure au paragraphe 2 et qui diffère de notre interprétation.

Le sénateur Fairbairn: Ils ne partagent pas nos préoccupations. J'aimerais poser une question, madame la présidente, au sujet de ce paragraphe à la page 2 de cette lettre. Cela signifiet-il que les instructions seront données dès maintenant, avant l'entrée en vigueur de la loi?

Le sénateur Nurgitz: Oui. Elle déclare que cette politique fera en sorte qu'aucun requérant ne s'exposera, dans l'intervalle, à un danger.

Le sénateur Spivak: Madame la présidente, je vous prie de m'excuser pour mon retard, mais puis-je poser une question pour obtenir des éclaircissemnts? A votre avis, ce membre de phrase, «qui ne seraient pas légalement autorisées à demeneurer», signifie-t-il que la revendication de ces personnes pourra être examinée ou traitée selon son bien-fondé?

La présidente: C'est une autre solution. Actuellement, cet article se lit comme suit:

... (ii) l'autre part, est régi par des lois ou usages prévoyant, pour tous les demandeurs ou ceux de la catégorie à lquelle il appartient, en cas de renvoi du Canada, l'autorisation d'y retourner ou le droit à une décision au fond sur leur revendication;»

On veut remplacer les mots «l'autoristion d'y retourner» par «également autoriséer à demeurer».

Le sénateur Spivak: Je comprends.

La présidente: On y trouve donc le mot «ou».

Senator Doyle: I have the feeling that she is accepting what we have asked, but she does not want to say it in the same language and is standing on her head to avoid saying it the same way.

Senator Stanbury: The struggle we have experienced through this process has been between the principle of whether this is an individual determination or whether it is a class determination. We in the committee have been on the side of an individual determination. The minister keeps coming back with suggestions as to how she can make it more palatable to us, but retain it as a class determination.

My own suspicion is that in the second last paragraph of her letter she has committed herself to the individual application of the principle when she says persons,—and "persons" means person or persons—who would not be given lawful authority to be in a third country, cannot be returned there. She then goes on and makes that stronger by saying that no claimant is put at risk in the interim. That clearly comes over on to our side and I think that is a major concession.

I am concerned because I am not sure the actual wording of the amendment accomplishes that. The problem is that it starts off by saying the laws and practices of the country. Could our advisers tell us whether or not the amendment carries out what the minister states to be her intention in that second last paragraph?

The Chairman: The problem is that laws and practices can be widely different.

Senator Stanbury: I appreciate that. I cannot get my mind around whether or not that accomplishes it. I am inclined to think that the minister's intention is to come quite a long distance in our direction, but I am not sure that she accomplishes it with her amendment.

Senator Grafstein: I am wrestling with this from a different perspective. Coming back to the analysis, the key words, on the one hand, are "return and receive" versus "lawful authority to be in" on the other hand.

The Chairman: The word "receive" does not appear there.

Senator Grafstein: I am talking about our model versus her model.

The Chairman: They were willing to receive. This is quite different. That was our model.

Senator Grafstein: Our model was "return and receive".

The Chairman: No, it was not.

Senator Grafstein: I am talking about our version versus the minister's last version, not the interim version. Our version is "is willing to receive the claimant." Her version is "lawful authority to be in that country." Both "willing to receive" and "lawful authority to be in" denote lawful status. The words "lawful authority to be in" seem to be clearer, because it says they have to have lawful authority, which, in effect, is status; they have to have a status.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: J'ai l'impression que le ministre est d'accord avec ce que nous avons demandé, mais qu'elle ne veut pas le dire de la même façon et qu'elle fait l'impossible pour l'exprimer autrement.

Le sénateur Stanbury: Les difficultés que nous avons eu ont trait à la question de savoir s'il s'agit d'un processus de détermination visant une seule personne ou une catégorie de personnes. Le Comité est en faveur d'un processus de détermination visant une seule personne. La ministre continue de nous présenter les propositions de manière à conserver un processus de détermination applicable à une catégorie de personne, tout en essayant de le rendre plus acceptable.

Dans l'avant-dernier paragraphe de sa lettre j'ai l'impression qu'elle accepte la présentation de demande individuelle, lorsqu'elle dit «les personnes»—et ce mot signifie aussi bien une seule personne que plusieurs personnes—qui ne seraient pas légalement autorisées à demeurer dans un pays tiers, ne peuvent être retournées dans se pays. Elle renforce cela lorsqu'elle ajoute qu'aucun revendicateur ne s'exposera, dans l'intervalle, à un danger. Je pense qu'elle répond à nos préoccupations et qu'il s'agit d'une concession majeure.

Toutefois, je crains que le libellé actuel ne soit pas suffisant pour s'en assurer. Le problème est que la disposition commence par les lois et usages d'un pays. Nos conseillers pourraient-ils nous dire si l'amendement prévoit exactement ce que la ministre déclare être son intention dans cet avant-dernier paragraphe?

La présidente: Le problème est que les lois et usages peuvent être fort différents.

Le sénateur Stanbury: Je sais. Je ne parviens pas à déterminer si l'amendement est suffisamment clair. Je suis porté à croire que la ministre cherche à se rapprocher de notre position, mais je ne suis pas certain qu'elle y arrive avec son amendement.

Le sénateur Grafstein: Les difficultés que me pose l'amendement sont d'un autre ordre. Si nous reprenons l'analyse des mots clés, nous avons d'une part «retourner et accueillir» et, d'autre part, «légalement autorisées à demeurer».

La présidente: Le mot «accueillir» n'y figure pas.

Le sénateur Grafstein: Je parle de notre amendement par opposition au sien.

La présidente: Notre amendement disait «disposés à accueillir». C'est très différent.

Le sénateur Grafstein: Ne disait-il pas plutôt «retourner et accueillir».

La présidente: Non, pas du tout.

Le sénateur Grafstein: Je parle de notre version par opposition à la dernière version de la ministre, non pas de la version provisoire. La nôtre disait «disposé à accueillir le demandeur». La sienne dit «légalement autorisées à demeurer dans un pays». Les deux groupes de mots dénotent un statut légal. Les mots «légalement autorisées à demeurer dans un pays» semblent plus clairs car, si ces personnes sont légalement autorisées, c'est donc qu'elles ont un statut; elles doivent avoir un statut.

Senator Stanbury: I would agree with you if that were all that was in the section. That is why I am asking that you go back to the beginning of the section and read the whole section. It seems to me that it is the verbiage that surrounds it that muddies the waters.

The Chairman: It starts off with the words "whose laws and practices." We are talking about whose laws and practices provide that all claimants, et cetera, is a member or of which the claimant is a member would be given lawful authority. The laws and practices would give lawful authority.

Senator Grafstein: I may have misread the argument, but I thought one of the arguments was that a person being returned to a safe country or another country would be flipped into orbit because he did not have any status to stay and make a claim and, therefore, it was unsafe. Was that not one of the notions we were trying to address? Was that not one of the evils we were trying to eradicate?

Ms. Young: I think it is very unlikely that it means an actual status because no country in Europe, for example, gives a status to refugee claimants. Refugee claimants in Canada have no status.

Senator Grafstein: If they do not, then can a claimant not say, "I can't get there by lawful authority," and is that not a defence?

The Chairman: One would think so.

Senator Nurgitz: So we are providing for their protection here in that you cannot send them back.

Senator Grafstein: The whole idea was that we should not cannonball them out of Canada if they cannot land in a safety net somewhere else as opposed to being bounced to a third party. If, in fact, the adjudicator finds that they do not have status—and I think that word is clearer than the other words—in the country, then, in effect, they will be bounced; they are going to be in that country and then taken out the back door, which was the concern.

In this case, the defence by a claimant could be that he or she will be in orbit. Is that not a defence? If they can satisfy on a factual basis that they do not have lawful authority to be in that country, is that not a defence and, therefore, they are not orbited or cannonballed to begin with? I am trying to understand the argument here. I may be off base.

Ms. Young: That would be the argument or the defence in talking about the difference between the two formulations, and the key factor as to whether an individual claimant is going to be given lawful authority to return. That is not what is in front of us. What is in front of us is that there has to be laws and practices of the country that would give lawful authority. So there is no individualized consideration. That is where the difference comes in.

Senator Grafstein: Is it not still a defence?

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: Je serais d'accord avec vous s'il n'y avait pas autre chose dans cet article. C'est pourquoi je vous demande de le reprendre du début et de le lire en entier. C'est tout ce verbiage qui, à mon avis, embrouille toute la question.

La présidente: L'article commence par ces mots «d'autre part, est régi par des lois ou usages». Nous parlons d'un pays régi par des lois et usages prévoyant, pour tous les demandeurs, etc. Ce sont les lois et usages qui autoriseraient légalement le demandeur à demeurer dans le pays.

Le sénateur Graftsein: J'ai peut-être mal lu l'argumentation, mais je pensais que l'un des arguments était qu'une personne retournée dans un pays sûr ou dans un autre pays risquerait d'errer indéfiniment parce qu'elle ne pourrait y demeurer en vertu d'aucun statut, ni présenter une demande; par conséquent elle ne serait pas en sûreté. N'était-ce pas là l'un des principes que nous cherchions à défendre? N'était-ce pas là l'un des dangers que nous essayons de prévenir?

Mme Young: Je pense qu'il est très peu probable qu'on veuille parler d'un véritable statut parce qu'aucun pays, par exemple en Europe, ne confère un statut à une personne qui revendique le statut de réfugié. Les demandeurs au Canada n'ont aucun statut non plus.

Le sénateur Grafstein: S'ils n'on pas de statut, un demandeur pourrait alors alléguer: «Je ne peux être légalement autorisé à demeurer là-bas»; ne s'agirait-il pas d'un bon moyen de defense?

La président: Je serais portée à le croire.

Le sénateur Nurgitz: Nous assurons donc leur protection si nous ne pouvons les renvoyer.

Le sénateur Grafstein: Toute la question était que nous ne devrions pas les expulser du Canada s'ils ne peuvent compter, ailleurs, sur aucune protection; nous voutions éviter de les repousser vers un tiers. Si l'arbitre constatait qu'ils n'ont pas de statut—je pense que ce mot est plus clair que les autres—dans cet autre pays, et s'ils étaient expulsés du Canada, ils seraient alors repoussés dans cet autre pays également. C'était ce qui nous préoccupait.

Dans ce cas, un demandeur pourrait alléguer comme moyen de défense qu'il risque de devoir errer indéfiniment. N'est-ce pas un argument valable? S'ils peuvent prouver dans les faits qu'ils ne sont pas légalement autorisés à demeurer dans ce pays, ils ne pourraient alors être expulsés et errer d'un pays à l'autre. J'essaie tout simplement de comprendre l'argumentation. Je m'en suis peut-être éloigné.

Mme Young: Il pourrait s'agir d'un argument ou d'un moyen de défense pour ce qui est de la différence entre les deux libellés, et du facteur clé à la question de savoir si un demandeur sera légalement autorisé à retourner. Ce n'est cependant pas ce que nous avons devant nous. On parle ici de lois et d'usages qui autoriseraient légalement un demandeur à demeurer dans un pays. On ne tient pas compte de la situation personnelle de quelqu'un. C'est là toute la différence.

Le sénateur Grafstein: Cela demeure néanmoins un moyen de défense, n'est-ce pas?

Ms. Young: It depends who decides whether or not you are in the class of claimants.

Senator Grafstein: The person who decides, according to the letter, will be the adjudicator in Canada.

Ms. Young: The adjudicator will decide whether or not there is a practice in that country of giving lawful authority to return.

Senator Nurgitz: You say that there is no country, for example, in Europe that gives such a thing.

Ms. Young: There is no country that gives a status.

The Chairman: We are saying, in a sense, that if we buy this wording—

Senator Nurgitz: We are providing a protection.

The Chairman: —even though there may be individuals who do not want to go that far, they may have been caught by their own words and we are giving them a protection that some of the people would rather not give them.

Senator Grafstein: The point is that we would not have clean hands. If someone landed here and we then cannonballed them, all of a sudden we are tainted because they happen to have arrived here and we, in effect, are cannonballing them off into orbit. Unless I am wrong—and if I am wrong, that is fine—the letter gives claimants individual rights to make an individual defence by saying, "I, Mr. X or Mrs. Y, because of the laws and practices of that land, will not have lawful authority to be there. Therefore, I cannot have status. Therefore I am going to be an itinerant and, therefore, do not send me."

Senator Spivak: When is this going to take place—right at the beginning?

The Chairman: Yes.

Senator Spivak: It will not wash if that is not the way the country works.

The Chairman: That may be the very good defence of the claimants.

Senator Spivak: In other words, they will have to stay here. It will not work.

The Chairman: I think this amendment is better than—

Senator Nurgitz: Than you asked for.

The Chairman: It is not better than I asked for, but it is certainly better than the present formulation, because it says "to be in." It would be straining credulity and commonsense to say you are in a country if they just let you get as far as the transit lounge.

Senator Nurgitz: That is hardly lawful authority.

The Chairman: That is right.

Senator Grafstein: That is my point.

The Chairman: If we get that, we would get them outside the transit lounge.

Senator Nurgitz: Sure.

[Traduction]

Mme Young: Cela dépend de la personne qui décide si oui ou non vous appartenez à la catégorie des demandeurs.

Le sénateur Grafstein: Au Canada, la personne qui prendra cette décision sera, selon la lettre de la ministre, un arbitre.

Mme Young: L'arbitre décidera si oui ou non il y a dans ce pays un usage prévoyant que la personne est légalement autorisée à y retourner.

Le sénateur Nurgitz: Vous dites qu'aucun pays, par exemple en Europe, n'accorde une telle chose.

Mme Young: Aucun pays ne donne un statut.

La présidente: Nous sommes en train de dire, en somme, que si nous acceptions ce libellé . . .

Le sénateur Nurgitz: Nous leur assurons une protection.

La présidente: ... même si certains ne veulent pas aller aussi loin, ils pourraient bien être pris à leur propre jeu parce que nous accordons en fait une protection que certains préféreraient ne pas accorder.

Le sénateur Grafstein: Le fait est que nous n'aurions pas les mains propres. Si nous les expulsions, nous ternirions notre réputation. Sauf erreur, on prévoit dans cette lettre des droits individuels pour les demandeurs qui pourraient invoquer comme moyen de défense qu'ils ne peuvent retourner d'où ils viennent parce qu'ils ne sont pas légalement autorisés à y demeurer en vertu des lois et usages de ce pays. Ils pourraient toujours dire qu'ils seraient condamnés à errer indéfiniment.

Le sénateur Spivak: Quand pourront-ils se servir de ce moyen, dès le début?

La présidente: Oui.

Le sénateur Spivak: Ils ne pourront être expulsés si ce n'est pas de cette manière que fonctionnne le pays.

La présidente: Il pourrait s'agir d'un très bon moyen de défense pour les demandeurs.

Le sénateur Spivak: En d'autres mots, ils devront demeurer ici.

La présidente: Je pense que cet amendment est mieux que . . .

Le sénateur Nurgitz: Que ce que vous aviez demandé.

La présidente: Ce n'est pas mieux que ce que j'avais demandé, mais c'est certainement mieux que le libellé actuel, parce qu'on y dit «à y demeurer». Cela n'aurait, vraiment pas de sens de ne pas laisser les demandeurs aller plus loin que la salle de transit.

Le sénateur Nurgitz: On ne pourrait guère considérer cela comme une autorisation de séjour.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: C'est également mon avis.

La présidente: Si nous obtenons cela, nous pourrons les faire sortir de la salle de transit.

Le sénateur Nurgitz: Très certainement.

The Chairman: Or, if they did not think that they would be, they would have a good argument for staying here.

Senator Spivak: I have another question: What weight do you give to what she says in her speech:

In addition, this provision will not be used to put people in orbit between countries, as we want assurances that the people we send to third countries will be accepted there—

That sounds exactly like the first wording that we had, "will be received." She says that in her speech.

Senator Nurgitz: But this is stronger.

Senator Fairbairn: It is what is in the law, not in the speech.

Senator Spivak: Does that mean that she thinks that that wording will mean that they will be accepted? If that is all that means, okay.

The Chairman: Where does it 'say "accepted" there?

Senator Spivak: I am reading from the speech on page 3.

The Chairman: I know she said that. My feeling was that she did not know what she was saying—and I do not mean that in a rude sense.

Senator Spivak: Yes; this one was written by someone else.

The Chairman: Bureaucrats had prepared the speech for her and put that in, and she did not realize that it did not mean that.

Senator Spivak: Unless you are briefed, what would you know about it?

Senator Buckwold: I think we have made some progress here. I interpreted it in a simple way, that they will lawfully be entitled to come into the country and then be subject to the laws of that country, in which case they would have to go through the process in that country and could be expelled if they are not there in accordance with the laws of the country.

Senator Nurgitz: But that they do not just go and sit in a transit lounge.

Senator Buckwold: They are entitled to due process in that country. That is the way that I interpreted it.

Senator Hébert: I have one question, because I am still a little confused.

I would like to ask the staff to give me a practical example—forgetting the airport lounges—of a more common situation of a Salvadorean coming through the United States illegally. He has walked, hitchhiked, or whatever, from El Salvador through Mexico and the United States. With or without the help of some kind Canadian church people, or whomever. He went through the border without a passport, visa, or anything.

[Traduction]

La présidente: Ils auraient au moins un bon argument pour demeurer ici.

Le sénateur Spivak: J'aimerais poser une autre question: quelle valeur accordez-vous à ce qu'elle disait dans son discours:

En outre, cette disposition ne sera pas utilisée pour déplacer des gens d'un pays à l'autre, puisque nous voulons avoir l'assurance que les personnes que nous enverrons dans les tiers pays sûrs seront accueillies...

Cela ressemble mot pour mot à notre premier libellé, «seront accueillies». C'est ce qu'elle a dit dans son discours.

Le sénateur Nurgitz: Mais c'est plus fort.

Le sénateur Fairbairn: L'important c'est ce qui est écrit dans la loi, non pas ce qui a été dit dans le discours.

Le sénateur Spivak: Cela signifie-t-il que, à son avis, ce libellé assurera qu'ils seront acceptés? Si c'est ce que cela veut dire, je n'ai aucune objection.

La présidente: Où y dit-on «accueillies»?

Le sénateur Spivak: Je lis l'extrait du discours qui figure à la page 3.

La présidente: Je sais qu'elle a dit cela. J'ai l'impression qu'elle ne savait pas ce qu'elle disait, sans connotation grossière, bien sûr.

Le sénateur Spivak: Oui, c'est probablement une autre personne qui a rédigé le discours.

La présidente: Les fonctionnaires ont rédigé le discours pour elle et elle ne s'est pas rendu compte de ce qu'il signifiait.

Le sénateur Spivak: A moins d'être bien informé, comment pourrait-on comprendre?

Le sénateur Buckwold: Je pense que nous avons réalisé certains progrès. J'ai interprété cela simplement, à savoir que les réfugiés seront légalement autorisés à entrer dans un pays et ils seront par la suite assujettis aux lois de ce pays; à ce momentlà, ils seront soumis au processus de ce pays et ils pourront être expulsés si leur situation n'est pas conforme aux lois de ce pays.

Le sénateur Nurgitz: Mais ils ne s'y rendront pas uniquement pour rester dans une salle de transit.

Le sénateur Buckwold: Ils auront droit à un processus en bonne et due forme dans ce pays. C'est ainsi que je le comprends.

Le sénateur Hébert: J'aimerais poser une question parce que je n'y vois pas très clair.

J'aimerais demander au personnel de me donner un exemple concret—et d'oublier les salles des aéroports—d'un cas ordinaire, c'est-à-dire d'un Salvadorien qui arriverait illégalement des États-Unis. Après avoir marché, fait de l'auto-stop ou quoi que ce soit, il est enfin parvenu aux États-Unis en passant par le Mexique. Avec ou sans l'aide de certains gens d'Église canadiens généreux, ou de qui que ce soit. Il a traversé la frontière sans passeport, ni visa, ni autre document.

He has come from a safe country, which is the United States. What will the United States say in practice when we ask them to secure him with the new wording. Will he be given lawful authority to be in that country? What will be the reaction of the American immigration, or whatever authority that will be consulted?

Senator Nurgitz: We cannot send him to the United States.

Senator Hébert: We can't?

Senator Doyle: No.

Senator Nurgitz: I think not, because they have a policy of sending Salvadoreans back to El Salvador.

The Chairman: Yes.

Senator Nurgitz: There is your first point. We can send him to a place that will let him come in and have a lawful status. In our country, that is a landed immigrant. It is not citizenship yet—he has to wait a process to become a citizen—but when you are a landed immigrant you can move about our country, get a job, and there are a lot of things that you can do.

Senator Hébert: How can we ask another country to do a thing that we by law refuse to do?

The Chairman: That is a good question, yes.

Senator Hébert: Why should we say to Great Britain, "We do not want to keep these guys. They came through London; why don't you keep them?"

The Chairman: Senator Hébert, that is why they are having a problem.

This is strictly within the confines of our room—and we will burn the blues after we get through with them.

Senator Nurgitz: You will have to, after all the things you have said!

The Chairman: It would be difficult for them to formulate something that would have a guarantee of another country incorporated into our laws. In a sense, we are better off with this kind of undertaking. Let them struggle. If they go with "given lawful authority to be in," I am sure that that can be interpreted the way that we would like it to be. It will certainly be fought on that basis here.

Can we put this letter on the record?

Ms. Young: Yes.

The Chairman: What I am suggesting to you is that, if we put this letter on the record and then add our own interpretation as part of the chairman's report, we can state what we feel. Whether we are right or wrong, let us put the interpretation that we would like on it and let it go from there.

Senator Grafstein: It will go before an adjudicator and a court.

Senator Spivak: I have one question: Concerning having their claims examined based on merit, is that not the case in

[Traduction]

Il vient d'un pays sûr, en l'occurence les États-Unis. Que diront concrètement les États-Unis lorsque nous leur demanderons d'assurer sa sécurité en vertu du nouveau libellé. Sera-t-il légalement autorisé à demeurer dans ce pays? Quelle sera la réaction des services d'immigration américains, ou de quelque autre autorité qui sera consultée?

Le sénateur Nurgitz: Nous ne pouvons le renvoyer aux États-Unis.

Le sénateur Hébert: Nous ne pouvons pas?

Le sénateur Doyle: Non.

Le sénateur Nurgitz: Je ne pense pas, parce qu'ils ont pour politique de renvoyer les Salvadoriens au Salvador.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Nurgitz: Cela répond à votre première question. Nous pouvons le renvoyer dans un pays qui l'accueillera et où il aura un statut légal. Dans notre pays, c'est celui d'immigrant reçu. Ce n'est pas encore la citoyenneté—il faut franchir certaines étapes pour devenir citoyen—mais un immigrant reçu peut se déplacer dans le pays, obtenir un emploi, et faire une foule de choses.

Le sénateur Hébert: Comment pouvons-nous demander à un autre pays de faire quelque chose que nous refusons de faire légalement?

La présidente: C'est en effet une bonne question.

Le sénateur Hébert: Pourquoi devrions-nous dire à la Grande-Bretagne: «Nous ne voulons pas garder ces personnes. Elles sont venues par Londres, pourquoi ne les gardez-vous pas»?

La présidente: Le sénateur Hébert, c'est la raison pour laquelle ils ont un problème.

Soit dit entre nous, il nous faudra brûler ces ébauches lorsque nous aurons terminé.

Le sénateur Nurgitz: Certainement, après tout ce que vous avez dit à leur sujet!

La présidente: Il leur serait difficile de rédiger une disposition qui incluerait dans nos lois une garantie donnée par un autre pays. D'une certaine manière, l'amendement proposé est encore mieux. Laissons-les se débattre avec cela. S'ils acceptent «légalement autorisées à demeurer», je suis certaine que cette expression sera interprétée de la manière dont nous aimerions qu'elle le soit. On s'en servira certainement de cette manière.

Cette lettre peut-elle être jointe au procès-verbal?

Mme Young: Oui.

La présidente: Je propose de joindre cette lettre au procèsverbal et d'ajouter notre interprétation au rapport de la présidence, où nous pouvons dire ce que nous pensons. Que nous ayons tort ou raison, joignons-y l'interprétation que nous favorisons et laissons les choses aller leur cours.

Le sénateur Grafstein: Ce sera éventuellement l'affaire de l'arbitre et d'un tribunal.

Le sénateur Spivak: J'aimerais poser une question concernant l'examen des revendications sur leur bien-fondé; n'est-ce

the United States concerning the Salvadoreans? They just send them back. Do they not have their claims examined on their merits?

Senator Nurgitz: Yes.

Senator Spivak: But they send them back any way. Is that not what is happening in the United States?

Senator Nurgitz: They are examining it on the merits, anyway.

Senator Spivak: What is the procedure? My question really is that they would not really be sent to the United States based on this wording.

Senator Grafstein: May I deal with that, because I have looked at the section?

If you take a look at number two of our message, the government's message back says:

(ii) whose laws or practices provide that all claimants or claimants of a particular class of persons of which the claimant is a member would be allowed to return to that country, . . .

They have set up two levels. I think we would have had more trouble if they would have put "claimants of a particular class or other claimants" as opposed to "all claimants," because that makes it individual.

Ms. Young: No.

Senator Grafstein: Why do you say "no"?

Ms. Young: It is the laws or practices providing that all refugee claimants—-

The Chairman: Of that class.

Ms. Young: —or all Salvadoreans or all Iranians. It is not, "whose laws or practices provide that every individual claimant shall have the right to have or shall be allowed to return."

Senator Grafstein: But that is now changed to "all claimants would be allowed—

Senator Hébert: You are reading from the letter now.

Senator Graftstein: Yes, it states that all claimants "would be given lawful authority to be in that country". It reads:

Its laws or practices would provide that all claimants would be given lawful authority to be in that country.

Senator Hébert: You are not reading the amendment.

Senator Grafstein: No; I am reading the amendment.

Senator Spivak: Are you saying that that phrase, "given lawful authority" would prevent us from sending them to the United States? It would not prevent the United States from sending them back to El Salvador.

Ms. Young: No.

The Chairman: No.

Senator Spivak: What does he mean?

[Traduction]

pas le cas aux États-Unis en ce qui concerne les Salvadoriens? On me dit qu'on les renvoient chez eux. Les demandes ne sontelles pas examinées en fonction de leur bien-fondé?

Le sénateur Nurgitz: Oui.

Le sénateur Spivak: Mais on les renvoie quand même; n'estce pas ce qui se passe aux États-Unis?

Le sénateur Nurgitz: On tient compte du bien-fondé des demandes, de toute manière.

Le sénateur Spivak: Quelle est la procédure? Je veux m'assurer qu'ils ne seront pas renvoyés aux États-Unis en raison de ce libellé.

Le sénateur Grafstein: Vous permettez que je réponde à cette question, étant donné que j'ai examiné cet article?

Si vous exmainez le deuxième alinéa, dans le message que le gouvernement nous a envoyé, on dit:

(ii) D'autre part, est régi par des lois ou usages prévoyant, pour les demandeurs ou ceux de la catégorie à laquelle il appartient, en cas de renvoi du Canada, l'autorisation d'y retourner.»

Ils ont établi deux niveaux. Je crois que plus de problèmes se seraient posés si on avait parlé des «demandeurs d'une catégorie donnée ou autres demandeurs» au lieu de «tous les demandeurs», parce que cela individualise le cas.

Mme Young: Non.

Le sénateur Grafstein: Pourquoi répondez-vous «Non»?

Mme Young: Il s'agit des lois ou usages prévoyant pour tous les demandeurs . . .

La présidente: De cette catégorie.

Mme Young: ... ou pour tous les Salvadoriens ou tous les Iraniens. On ne dit pas «les lois et les usages prévoyant que tous les demandeurs auront le droit ... ou le droit de retourner.»

Le sénateur Grafstein: On lit cependant maintenant «prévoyant, pour tous les demandeurs..., l'autorisation d'y retourner...»

Le sénateur Hébert: Vous nous citez la lettre maintenant.

Le sénateur Grafstein: Oui, on y dit que tous les demandeurs auraient «l'autorisation légale d'y entrer» dans un tiers pays. Je cite:

... des lois ou usages prévoyant pour tous les demandeurs... l'autorisation légale d'y entrer dans un tiers pays.

Le sénateur Hébert: Est-ce que vous citez l'amendement?

Le sénateur Grafstein: Je cite l'amendement.

Le sénateur Spivak: Selon vous, l'utilisation de l'expression «l'autorisation légale d'y entrer» nous empêchera-t-elle de refouler ces gens aux États-Unis? Les États-Unis, quant à eux, pourraient toujours les renvoyer au Salvador.

Mme Young: Non.

La présidente: Non.

La sénattrice Spivak: Qu'est-ce que cela signifie, dans ce cas?

The Chairman: Take El Salvador or Nicaragua as an example. Today they are being selective about the Nicaraguans that they are keeping and those that they are not keeping. They do not have one law for all Nicaraguans.

Senator Spivak: We know by practice that they are sending them back. It is not the law, though; is that right?

The Chairman: They are sending a lot of them back and keeping a few with whom they sympathize.

Senator Spivak: But technically they have a right to have their claims examined.

The Chairman: Their law will not say, "We send back all Nicaraguans or we keep all Nicaraguans." Therefore, if they do not say that, then under this our claimant should have a good defence at the border because he says, "That is the law."

Senator Nurgitz: He can say, "I cannot get lawful status."

Senator Grafstein: Madam Chairman, is not your solution a good solution, namely, that we incorporate in our report the minister's letter? There is no reason why it cannot be incorporated in our report. It is a letter to the Leader of the Government in the Senate. It is a letter to the Leader of the Government in the Senate and it has been tabled here by the vice chairman of the committee. Therefore we can incorporate that letter as part of our report. We can then have a paragraph in our report which says that we interpret the letter as follows. Then, since our words are only advisory to adjudicators or to courts, if they are looking behind the legislative intent in the case of a dispute, we can gussy it up in a fashion. That will be the basis upon which, when the new legislation comes forward under the Miscellaneous Statutes Act, we can be tough and deal with it and make sure it is absolutely clear.

Senator Nurgitz: Madam Chairman, would you not table as part of your report—

The Chairman: What we do with the message is simply to make a recommendation as a committee.

Senator Nurgitz: Yes.

The Chairman: We recommend to the Senate that the messages be accepted, or whatever is the formula.

Senator Nurgitz: However, if there is a report, do we know about it? In other words, can we find out fairly quickly? Madam Chairman, if there is a report, I would like to think that you might table the whole letter as part of your report.

The Chairman: Yes; that is what I said.

Senator Grafstein: Yes, it is part of the report.

Senator Nurgitz: Then when the chairman gives that report, either as part of the text or in her comments to the Senate, she will comment upon this safeguard.

Senator Grafstein: But the safeguard can be right in the report. In other words, these words of interpretation can be included in the report.

[Traduction]

La présidente: Prenons le Salvador ou le Nicaragua comme exemple. Les États-Unis permettent actuellement à certains Nicaraguayens de rester, et contraignent d'autres à retourner chez eux. Tous les Nicaraguayens ne sont pas traités de la même façon.

Le sénateur Spivak: Nous savons qu'on les renvoie dans leur pays. Or, la loi ne le permet pas, n'est-ce pas?

La présidente: Ils renvoient chez eux beaucoup de Nicaraguayens et permettent à certains d'entre eux, avec qui ils sympathisent, de rester.

Le sénateur Spivak: La loi stipule cependant que leur demande doit être étudiée.

Le président: La loi ne stipule pas «Nous renvoyons chez eux tous les Nicaraguayens ou nous permettons à tous les Nicaraguayens de rester.» Dans ce cas, le demandeur pourrait, à juste titre, invoquer la loi pour s'opposer à son expulsion du pays.

Le sénateur Nurgitz: Il pourrait dire: «On ne me permet pas d'obtenir un statut légal.»

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, vous proposé une bonne solution, c'est-à-dire que nous incluions à notre rapport la lettre que nous a envoyée la Ministre. Je n'y vois aucun inconvénient. Il s'agit d'une lettre qui a été envoyée au leader du gouvernement au Sénat. Il s'agit d'une lettre envoyée au leader du gouvernement au Sénat qui a été déposée devant le Comité par le vice-président. Nous pouvons donc l'inclure à notre rapport. Nous préciserons dans l'un des paragraphes de ce rapport la façon dont nous interprétons cette lettre. Nous pouvons procéder de la sorte étant donné que si les arbitres ou les tribunaux n'ont pas à se conformer à la lettre à notre interprétation, ils peuvent s'en inspirer lorsqu'ils s'interrogent sur l'intention de la loi. Au moment de l'adoption de la loi corrective, nous pourrons étudier minutieusement les modifications apportées à la loi et nous assurer que tout est parfaitement clair.

Le sénateur Nurgitz: Madame la présidente, pourquoi ne pas inclure la lettre à notre rapport?

La présidente: Le Comité n'a qu'à faire une recommandation au sujet du message.

Le sénateur Nurgitz: Oui.

La présidente: Nous recommandons au Sénat d'accepter les messages en utilisant la formule appropriée.

Le sénateur Nurgitz: Saurons-nous si un rapport est présenté? Autrement dit, quand déposerons-nous notre rapport? Si nous en déposons un, Madame la présidente, j'aimerais que nous y incorporions la lettre en entier.

La présidente: C'est ce que je viens de dire.

Le sénateur Grafstein: Oui, cela fera partie du rapport.

Le sénateur Nurgitz: Dans ce cas, lorsque la présidente déposera son rapport, elle fera une observation au sujet de la protection accordée aux demandeurs soit dans le texte du rapport, soit dans sa déclaration au Sénat.

Le sénateur Grafstein: Il peut être question de la protection dans le rapport lui-même. Autrement dit, nous pouvons donner cette interprétation dans le rapport.

The Chairman: However, we have had differences of opinion.

Senator Grafstein: You mean higher authorities have questioned our legal and constitutional expertise?

The Chairman: Yes, right.

Senator Lewis: It is a question of what you can put in the report.

Senator Grafstein: In that case, we could do it in two ways. Assuming it could be in the report, we could give it unanimous support in that report. Alternatively,—and technically I am in the hands of the deputy chairman here—during the chairman's report she can read the letter into it, and also the interpretation, and then say: "This is, in effect, the unanimous view of the committee."

The Chairman: Wait a minute. We must be sure where we are. What is, in fact, the unanimous view of the committee? Is the committee now of the view, first, that the new wording would appear to offer more protection? The committee could put its interpretation on that new wording and we could say that the committee interprets it as meaning that a person could not be returned simply to a transit lounge, that the claimant would be allowed to remain—and that is not the word that the minister used. I am not sure that we can put that word in her mouth, Senator Spivak.

Senator Spivak: Why not? She says it: "be accepted".

The Chairman: Yes, she does say that in her own speech.

Senator Fairbairn: Is there any merit in having the minister come before the committee?

The Chairman: No, I do not think so. I think we would be better off doing our own interpretation of this letter. At least, it is my feeling that we should accept what the minister is saying, particularly on the basis of her comments on page two of her letter:

... to argue that persons who would not be given lawful authority to be in a third country can not be returned there.

We can also say that we are comforted by the fact that the minister has assured us that her officials will interpret the new legislation in the meantime—or "in the interim" to use her phraseology—so that no claimant is put at risk in the interim. Why do we not use our own interpretation of that?

Senator Spivak: Madam Chairman, I have one more question, I am sorry. When the minister says "given lawful authority to be in that country", that does not delineate the status that the country may choose to give. In other words, that is out; that is what the Department of Justice said with respect to claimants being allowed to return. Is that your opinion here?

The Chairman: With respect to being given lawful authority to be in that country, I agree with what Senator Grafstein said. In other words, we cannot confer a particular status. It is up to the country to confer whatever status it feels is necessary, but at least the claimants will be in that country. They can be in that country as an applicant or as a legal immigrant.

[Traduction]

La présidente: Les opinions sont cependant partagées à ce sujet.

Le sénateur Grafstein: Vous voulez dire qu'on a mis en doute en haut lieu notre compétence juridique et constitutionnelle?

La présidente: Oui.

Le sénateur Lewis: Tout est fonction de ce que nous mettons dans un rapport.

Le sénateur Grafstein: Dans ce cas, nous pouvons procéder de deux façons. Si la lettre peut faire partie du rapport, nous l'appuierons à l'unanimité. Autrement, et je m'en remets à ce sujet au vice-président, la présidente peut lire la lettre lorsqu'elle fera lecture du rapport, préciser l'interprétation que nous lui donnons et ajouter que c'est la position unanime du Comité.

La présidente: Un instant. Nous devons être sûrs de notre fait. Quelle est la position unanime du Comité? En premier lieu, le Comité estime-t-il que le nouveau libellé accorde une protection plus grande? Le Comité pourrait dire que pour lui, ce passage signifie qu'une personne ne peut pas être renvoyée simplement dans un salon pour voyageurs en transit et qu'on permettrait dans ce cas au demandeur de rester. Ce ne sont pas cependant les mots qu'a utilisés la ministre. Je ne voudrais pas lui faire dire ce qu'elle n'a pas dit, sénatrice Spivak.

Le sénateur Spivak: Mais elle a bien dit «serait accepté».

La présidente: Oui, elle a bien dit cela dans son discours.

Le sénateur Fairbairn: Devrait-on inviter la ministre à comparaître devant nous?

La présidente: Je ne crois pas. Je crois que nous devrions donner notre propre interprétation à sa lettre. A mon avis, nous devrions accepter ce que dit la ministre, particulièrement compte tenu de ce qu'on lit à la page 2 de sa lettre:

«...» d'invoquer l'argument que les personnes qui ne seraient pas légalement autorisées à demeurer dans un tiers pays, ne peuvent être retournées dans ce pays».

Nous sommes aussi réconfortés de savoir que la ministre veillera à ce que ses fonctionnaires interprèteront entre temps la nouvelle loi de façon à ne pas mettre en danger la vie d'aucun demandeur. Pourquoi ne pourrions-nous pas interpréter ces mots à notre façon?

Le sénateur Spivak: Madame la présidente, j'ai une dernière question. Lorsque la ministre dit «l'autorisation légale d'y entrer», cela ne précise pas le statut que le pays donnera au demandeur. Autrement dit, on ne se préoccupe plus du statut qui lui sera donné; c'est ce que le ministère de la Justice a dit au sujet des demandeurs à qui l'on permettrait de retourner dans le tiers pays. Est-ce votre avis?

La présidente: Je suis d'accord avec ce que le sénateur Grafstein a dit au sujet de l'autorisation légale d'entrer dans un pays. Autrement dit, nous ne pouvons pas donner un statut particulier au demandeur. C'est au pays qui le recevra de décider quel satut il lui accordera, mais au moins le demandeur

Senator Grafstein: That is a little different from being a transient. In other words, Madam Chairman, they would have lawful authority to be in that country in contrast with being a transient.

Senator Fairbairn: How do we know that "lawful authority" does not mean being in a transit lounge?

The Chairman: That is right. However, I do not think that is defined as being "in" a country. The reason why refugee claimants are kept in a transit lounge is so that they will not acquire any rights of that country. They keep them there in the transit lounge so that they can be transhipped. You will remember what one of the witnesses said about Denmark or one of the other countries that was doing that.

Senator Doyle: Madam Chairman, we are getting right back to the basic argument that I thought we had resolved about six months ago, which is that there is no way this country can guarantee that any individual will be kept in any country for any length of time.

The Chairman: Exactly.

Senator Doyle: The most we can hope for is that they will go through a reasonably comparable process of adjudication, as they would be subjected to in this country.

The Chairman: Yes; I think we are all agreed on that.

Senator Doyle: That is fine so long as we are still agreed on that and are not getting back to that old argument.

The Chairman: Yes, that is what I have just said: that we cannot impose on claimants our laws or tell them what status they will get in another country, but only that they will be accepted in that country. I think we have to acknowledge that.

Senator Buckwold: Madam Chairman, I would like to follow Senator Hébert's direction to find out, in a number of practical ways, how this system operates. On a given day in Toronto, 30 or 40 people come in from the U.S.A. They are Nicaraguans or whoever they might be. We stop them at the border; they are in a lounge where they are being dealt with by the immigration officials, and they have a problem. Then what happens? How do we manage to find out whether they will be accepted by a safe country? Do we have to hold them for a week or a month until that is determined?

I had been under the impression that the idea of this bill was that almost immediately they would be sent somewhere, that we would stop this process of keeping people here literally for weeks. I would like to see the logistics of how this scheme would work. Can anyone tell me?

The Chairman: No, because the department will be spending months setting up its logistics. Also, it says that the bill will not come into force for four to six months while it works out its logistics.

[Traduction]

pourra demeurer dans ce pays. Il pourra y séjourner comme demandeur ou comme immigrant légal.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas comme si le demandeur était en transit dans ce pays. Autrement dit, Madame la présidente, il aura l'autorisation légale de s'y trouver.

Le sénateur Fairbairn: Comment peut-on être assuré que «l'autorisation légale» ne signifie pas que la personne sera envoyée dans un salon pour voyageurs en transit?

La présidente: C'est exact. Je ne pense cependant pas qu'on pourrait dire d'une personne qui se trouve dans un salon pour voyageurs en transit qu'elle «se trouve» dans un pays. On garde les personnes qui réclament le statut de réfugié dans ces salons pour qu'elles ne puissent pas acquérir de droits dans le pays où elles se trouvent. On les garde dans ces salons en attendant de les expédier ailleurs. Rappellez-vous ce qu'un des témoins nous a dit au sujet du Danemark et d'autres pays qui prennent des mesures de ce genre.

Le sénateur Doyle: Madame la présidente, nous nous retrouvons exactement où nous étions il y a six mois, c'est-à-dire que rien ne nous assure qu'une personne demeurera dans un pays pour un certain temps.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Doyle: Tout ce que nous pouvons espérer, c'est que leur demande soit étudiée aussi sérieusement qu'elle le serait au Canada.

La présidente: Nous sommes tous de cet avis.

Le sénateur Doyle: Tant mieux, car je ne voudrais qu'on revienne la-dessus.

La présidente: C'est ce que je viens de dire. Nous ne pouvons pas imposer nos lois aux demandeurs ni les assurer du statut qu'on leur accordera dans un autre pays. On ne peut que leur dire qu'ils seront acceptés dans ce pays. Il faut bien reconnaître cela.

Le sénateur Buckwold: Madame la présidente, j'aimerais, comme le sénateur Hébert, savoir comment ce système fonctionnera. À Toronto, trente ou quarante personnes arrivent chaque jour des États-Unis. Il peut s'agir de Nicaraguayens ou d'autres étrangers. Nous les arrêtons à la frontière et les fonctionnaires de l'immigration les interrogent dans les salons pour passagers en transit. Que se passe-t-il lorsqu'un problème se pose? Comment découvrons-nous si un pays sûr les acceptera? Faut-il les retenir pendant une semaine ou pendant un mois avant de le savoir?

J'ai cru que l'objectif de ce projet de loi était de régler leur cas immédiatement et qu'on cesserait de retenir les gens pendant des semaines entières. J'aimerais savoir comment le nouveau système fonctionnera. Quelqu'un peut-il me le dire?

La présidente: Le ministère mettra des mois à préciser les modalités de fonctionnement du nouveau système. L'entrée en vigueur du projet de loi n'est prévue que dans quatre à six mois.

Senator Buckwold: In that event, does anyone have any idea how we are going to improve our system with this kind of legislation we are bringing in?

The Chairman: This is what we considered a long time ago.

Senator Buckwold: Yes indeed, but I am trying to figure out how this particular bill helps.

The Chairman: The government keeps assuring us that this bill will make a big difference, and we have to accept that. However, as you know, some of our witnesses said they felt this bill would not really help the system but that, if we pass the bill, they would at least have an opportunity to try to see whether this system works.

Senator Doyle: The commissioner was very anxious to have this bill in place.

The Chairman: Yes.

Senator Buckwold: But again, what happens at the border? Will we still allow these people to come through and move into a holding area in the country while they go through due process here?

The Chairman: Senator Buckwold, that is all in our minutes.

Senator Buckwold: Yes, I am well aware of that. However, I am raising it again in order to determine how they achieve their objective and on what grounds they are blaming the Senate for creating the present situation?

The Chairman: I do not think they are blaming the Senate at this point in time.

Senator Buckwold: Yes, they are blaming us for holding up the bill.

Senator Doyle: Yes, they sure are, and that is exactly what we are doing.

Senator Nurgitz: Madam Chairman, with Mr. Greene at my side, I would like to go through the parliamentary procedure that we will use in this case. The method that you would follow is that you would report in written form, not unlike the bill, indicating that the Senate has referred the motion, which was then examined by the committee. The committee then reports, for example, concurrence in the motion and then adopts the precise wording of the motion. The explanation would then go into the reasons why the report was adopted.

Richard Greene asked initially, "Why wouldn't you just put that in and mention it when you speak to the report?" We are back to that old argument about how to do it, but there is nothing that precludes us from giving the reasons why we have agreed to pass the bill, which are based principally upon the letter from the minister to the Leader of the Government in the Senate and to the committee.

Senator Grafstein: You would make it part of the report.

Senator Nurgitz: Yes, and if there were any comments, they could follow. The latter part of what I have said goes to the basis of Senator Molgat's suggestion, that we have stopped doing these kind of things and the chairman just gives a verbal report; but that is another matter. We can go either way.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Sait-on dans ce cas comment ce projet de loi améliorera le système actuel . . .

La présidente: C'est ce que nous nous demandons depuis un certain temps.

Le sénateur Buckwold: J'aimerais bien savoir comment ce projet de loi améliore les choses.

Le président: Le gouvernement continue de nous assurer que ce projet de loi améliorera grandement la situation et nous devons le croire. Certains de nos témoins n'en étaient pas convaincus, mais ils se sont dit prêts à laisser la chance au coureur.

Le sénateur Doyle: Le commissaire souhaitait vivement qu'on adopte ce projet de loi.

La présidente: Oui.

Le sénateur Buckwold: Mais qu'est ce qui se passera à la frontière? Est-ce qu'on continuera à permettre à ces gens d'entrer au pays pour les retenir ensuite pendant qu'on prend une décision à leur sujet?

La présidente: Sénateur Buckwold, vous trouverez réponse à toutes ces questions dans nos délibérations.

Le sénateur Buckwold: Je le sais. Je soulève de nouveau la question parce que je veux savoir comment le gouvernement a établi son objectif et sur quoi il se fonde pour blâmer le Sénat pour la situation actuelle.

La présidente: Je ne crois pas qu'on blâme le Sénat actuellement.

Le sénateur Buckwold: Oui, on nous blâme de retarder l'adoption du projet de loi.

Le sénateur Doyle: Mais c'est exactement ce que nous faisons.

Le sénateur Nurgitz: Madame la présidente, j'aimerais, aidé de M. Greene, que nous revoyons la procédure parlementaire que nous utiliserons dans ce cas. Voici la méthode à suivre. Vous ferez rapport par écrit, comme pour le projet de loi, en indiquant que le Sénat a renvoyé la motion au Comité qui l'a étudiée. Le Comité fera ensuite rapport qu'il adopte le texte précis de la motion. Nos explications feront partie des raisons justifiant l'adoption du rapport.

M. Richard Greene m'a d'abord dit: «Pourquoi ne pas inclure la lettre et en faire mention lorsque vous parlerez du rapport?» Nous revenons encore à la façon dont il faut s'y prendre. Rien ne nous empêche de donner les raisons pour lesquelles nous avons adopté le projet de loi, la raison principale étant la lettre que la Ministre a envoyée au leader du gouvernement au Sénat et au Comité.

Le sénateur Grafstein: Vous inclurez cette lettre au rapport.

Le sénateur Nurgitz: Oui, et nos observations pourraient suivre. Le sénateur Molgat a fait remarquer que nous avions cessé de procéder de la sorte et que la présidente ne donne plus maintenant qu'un rapport verbal. C'est une autre question. Nous pouvons procéder de l'une ou l'autre façon.

Senator Fairbairn: This is a prime example of why we should have the right to put this kind of thing in the report, rather than in a speech, because it is on the strength of this letter that we have come to our conclusion, and it should form part of our report to the Senate.

Senator Doyle: I agree.

The Chairman: I suggest that we use phrasing to say that we concur in the motion for the reasons indicated hereunder, or the following reasons, or whatever. Then we can say that the committee is in receipt of the letter.

Senator Fairbairn: And let it form part of our response.

The Chairman: Yes. And then we will put in a paragraph outlining our considerations.

Assuming there will be Royal Assent at some time before the end of the week, would you prefer that we have a draft of the report made up to be reviewed by the members later this afternoon? I think the members of the committee should see the draft report before we make up the final one for presentation to the house. We could look at it this afternoon after we finish our other hearing today and perhaps report to the house tomorrow.

Senator Grafstein: Could we speak to it tomorrow? I am not going to be here next week, and I would really like to speak to it.

The Chairman: We would have to get agreement to speak on it tomorrow, but if there is not alot of other legislation, I am sure the Senate would be happy to have us proceed.

Senator Nurgitz: If Senator Grafstein is keen, and if the other members of the committee wish, we could try to have the report ready for today.

The Chairman: I do not think you will get it translated in time.

Senator Hébert: Tomorrow is good enough.

The Chairman: Is there agreement on that procedure?

Hon. Senators: Agreed.

The committee continued in camera.

Ottawa, Tuesday, July 19, 1988

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-58, to provide for the implementation of treaties for mutual legal assistance in criminal matters and to amend the Criminal Code, the Crown Liability Act and the Immigration Act, 1976; and Bill C-61, to amend the Criminal Code, the Food and Drugs Act and the Narcotic Control Act, met this day at 4:50 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are now resuming our consideration of Bill C-61. We are pleased to have with us, from the Canadian Bar Association, Mr. Rocky Pollack, whom

[Traduction]

Le sénateur Fairbairn: Voilà vraiment pourquoi nous devrions inclure cette lettre dans un rapport et non dans un discours. C'est cette lettre qui nous a fait changer d'avis et elle devrait figurer dans notre rapport au Sénat.

Le sénateur Doyle: Je suis d'accord.

La présidente: Je propose que nous disions que nous adoptons la motion pour les raisons ci-dessous ou pour les raisons suivantes. Nous dirons ensuite que le Comité a reçu la lettre de la Ministre.

Le sénatrice Fairbairn: Et la lettre fera partie de notre réponse.

La présidente: Oui. Nous ajouterons ensuite un paragraphe exposant nos raisons.

A supposer que la sanction royale soit donnée avant la fin de la semaine, préféreriez-vous étudier cet après-midi un projet de rapport? Je crois que les membres du Comité devraient étudier le projet de rapport avant que nous en déposions la version finale à la Chambre. Nous pourrions l'étudier cet après-midi à la fin de notre autre audience et nous pourrions faire rapport à la Chambre demain.

Le sénateur Grafstein: Pourrions-nous en parler demain? Je ne serai pas ici la semaine prochaine et j'aimerais vraiment en parler.

La présidente: Il faudrait que nous obtenions l'autorisation de le faire, mais si l'ordre du jour n'est pas trop chargé, je suis sûr que le Sénat nous permettra de parler du rapport.

Le sénateur Nurgitz: Si le sénateur Grafstein et les autres membres du Comités sont d'accord, nous pourrions tâcher de voir si on ne peut pas préparer le rapport aujourd'hui.

La présidente: Je ne crois pas que vous pourrez le faire traduire à temps.

Le sénateur Hébert: Pourvu que nous l'ayons pour demain.

La présidente: Êtes-vous d'accord pour procéder ainsi?

Des voix: D'accord.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Ottawa, le mardi 19 juillet 1988

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi C-58, loi portant mise en œuvre des traités d'entraide juridique en matière criminelle et modifiant le code criminel, la Loi sur la responsabilité de la couronne et la Loi sur l'immigration de 1976, et le projet de loi C-61, Loi modifiant le code criminel, la Loi des aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants, se réunit aujourd'hui à 16 h 50 afin d'étudier lesdits projets de loi.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivons maintenant l'étude du projet de loi C-61. Nous aurons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Rocky Pollack de l'Association

I understand is a former partner of our vice-chairman, Senator Nurgitz. Mr. Pollack is Chairman of the National Criminal Justice Section. He will give us his views of Bill C-61.

Mr. Rocky Pollack, Chairman, National Criminal Justice Section, Canadian Bar Association: Thank you, honourable senators. This is the second opportunity we have had to talk to those who make our laws about what we see as a significant and important piece of legislation that must succeed.

There is only one part of what I said previously to the parliamentary committee that I want to repeat here today, and it is this: We do not say that the proceeds of crime should be left untouched by the state; we do not say that the profits of crime should be left for the enjoyment of felons after they have served their penitentiary sentences; we do not say that priorities should not be given to the victims of crime when it comes to a redistribution or return of the proceeds of crime. We are not against legislation like this, which deals with the ability of the state to seize the ill-gotten gains of crime. We do not think it is necessary to consult with police chiefs or criminologists to come to the conclusion that taking the profit out of crime is of prime importance to police and the courts in order to deter crime.

What we are concerned about with Bill C-61 is that it might not achieve the important goal that my learned friend, Mr. Mosley, spoke to you about a couple of weeks ago. I see that he is here this afternoon. We are concerned enough that there should be legislation in place to follow up on the Criminal Code section 312 so that once it is proved that someone knowingly had something obtained by crime in their possession it can be dealt with.

Look at how this bill attempts to do that. Mr. Mosley told you—and I hope I do not sound too adversarial here, because I realize that this is not an adversarial process—that, unlike the procedures in the United States, this is primarily criminal law legislation and not legislation which would lead to civil litigation and law concerning private property. Let us look at that for a moment.

It certainly is consistent with existing criminal legislation when a police officer can go before a judge—and when we say "judge" here we are talking about a high court, not a magistrate or justice of the peace—and depose to certain grounds upon which there should be a seizure. We already have that in our criminal law under the existing search-warrant provisions. Here, however, the informant, under section 420.12(1), must satisfy the judge, on reasonable grounds—not reasonable and probable grounds—that property originating from crime is in a certain place. What that amounts to is the deponent saying to the judge, "There has been a crime committed, and the proceeds of that crime are at location A, B and C."

There is another place in the Criminal Code where an officer can depose to the fact that a crime has been committed. That is when an information is laid—not before a high court

[Traduction]

du Barreau canadien, qui, sauf erreur, était un associé de notre vice-président, le sénateur Nurgitz. M. Pollack est président de la section nationale de la justice criminelle. Il va nous dire ce qu'il pense du projet de loi C-61.

M. Rocky Pollack, président, section nationale de la justice criminelle, Association du Barreau canadien: Merci, honorables sénateurs. C'est la deuxième fois que j'ai l'occasion de discuter avec nos législateurs à propos de cette loi que nous considérons importante et qui doit, selon nous, être adoptée.

Je n'ai pas l'intention de répéter qu'une seule partie de ce que j'ai déjà dit au comité parlementaire, et c'est ceci: nous ne disons pas que l'État ne devrait rien faire à propos des produits de la criminalité; nous ne disons pas non plus que ces produits devraient profiter aux criminels qui les ont acquis, après que ceux-ci ont purgé leur peine. Nous ne prétendons pas non plus qu'il ne faudrait pas accorder certaines priorités aux victimes au moment de la redistribution ou de la restitution des produits de la criminalité. Nous n'avons rien contre une telle loi, qui traite du pouvoir de l'État à saisir des produits de la criminalité. Nous ne pensons pas qu'il est nécessaire de consulter des chefs de police ou des criminologues pour conclure qu'il est de première importance pour la police et les tribunaux d'éliminer les bénéfices que rapporte le crime, afin de les aider à décourager le crime.

Ce qui nous inquiète, à propos du projet de loi C-61, c'est qu'il ne puisse peut-être pas permettre d'atteindre l'objectif important dont vous parlait mon savant ami, M. Mosley, il y a une ou deux semaines. Je constate qu'il est ici cet après-midi. Nous tenons à ce qu'une loi permettre de prendre des mesures après l'application de l'article 312 du Code criminel, de manière à ce que lorsqu'il est prouvé qu'une personne a sciemment profité d'un crime, on puisse faire le nécessaire pour redresser la situation.

Que permet ce projet de loi à cet égard? M. Mosley vous disait—et j'espère ne pas avoir l'air trop accusatoire en disant cela, parce que je comprends que ce n'est pas le caractère du présent processus—que contrairement aux procédures en vigueur aux États-Unis, cette loi est avant tout une loi criminelle, et non pas une loi qui pourrait entraîner des litiges au civil ni une loi qui concerne la propriété privée. Examinons un peu cet argument.

Cela correspond sûrement au droit criminel lorsqu'un policier peut présenter à un juge—et quand nous disons «juge», il s'agit ici d'un haut tribunal, et non d'un magistrat ou d'un simple juge de paix—des motifs justifiant une saisie. Cette mesure est déjà prévue dans les dispositions relatives aux perquisitions de notre Code criminel. Dans le cas qui nous occupe, toutefois, en vertu du paragraphe 420.12(1), celui qui présente les renseignements doit convaincre le juge, à l'aide de motifs raisonnables—et non pas de motifs raisonnables et probables—que certains produits de la criminalité se trouvent dans un certain lieu. Cela revient à dire que celui qui fournit les renseignements informe le juge qu'un crime a été commis et que le produit de ce crime se trouve dans tel et tel lieu.

Il y a un autre endroit dans le Code criminel où il est prévu qu'un agent peut signaler qu'un crime a été commis. C'est l'article où l'on prévoit la présentation de renseignements pour

judge but before a justice of the peace or a magistrate—in the initial charging process that someone has committed a crime, deposed to "on reasonable and probable grounds".

If you look at any criminal charge in any provincial court it will say that the officer who swore the charge has reasonable and probable grounds to believe that so and so committed a crime, and the crime will be specified. This bill should say that, when you are talking about an officer who, on the strength of his oath that a crime was committed, can go out and seize and freeze property and tie it up for any number of years during which there will be any number of applications to vary the order so that the subject—I will not say the accused, because we may be talking about someone whose property was seized who is never an accused—can try to get his or her hands on some of the property to pay lawyer's fees, to run his business, or to send his children to university.

Senator Grafstein: To please all lawyers.

Mr. Pollack: One of the reasons why you should accept my sincerity is that I do not think I will make as much money out of this bill as a defence counsel if it is changed the way we are suggesting. I think I will do much better if it is the present third reading form.

The process itself of the officer appearing before the judge and getting the order to seize is a bit like some existing processes that we know of. I refer you to the wiretap legislation where there is a hearing *in camera*, the other side is not present and certain statutory prerequisites must be met under oath and an order can be issued to intercept someone's private conversations.

There have been some problems with that legislation. I want to tell you about the outcome of one of the cases, a well-known case called Wilson. Finally, after about four or five years of litigation over whether or not a trial judge should have excluded certain wiretap evidence, we got to the point where the Supreme Court of Canada had told us-because the Criminal Code did not-how you go about attacking these orders. When we appeared in front of Mr. Justice Schultz in Winnipeg several years after the making of the wiretap order, we had in the witness box the officer who got the authorization in the first place. That officer did not remember much about what had happened the day he appeared in front of the now deceased judge to get the wiretap order, and there was no court reporter present. In the Winnipeg case—and I know there have been other similar rulings—the judge commented upon how useful it would have been to have had someone taking down the proceedings.

The legislation you approved of involving telephone warrants includes a provision that the proceedings be tape recorded. We do not see anything about that in this bill.

We see a procedural and substantive flaw in the nub of this bill, which is the ability of the police to get orders to seize and freeze the assets of crime.

Let me jump ahead and point out to you that I do not think you want to see four or five years of procedural wrangling in three or four levels of courts before the first cases get down to [Traduction]

des motifs raisonnables et probables au début de la procédure, non pas à un juge d'un haut tribunal, mais à un juge de paix ou à un magistrat.

Dans toute accusation criminelle portée devant une cour provinciale, on dira que l'agent qui a porté l'accusation avait des motifs raisonnables et probables de croire que telle ou telle personne avait commis un crime, et le crime en question sera précisé. Ce projet de loi devrait stipuler qu'un agent qui déclare, sous serment, qu'un crime a été commis, peut saisir et détenir les biens pendant un certain nombre d'années au cours desquelles pourraient être faites des demandes pour modifier l'ordonnance afin que le sujet—je ne dirais pas l'accusé, parce qu'il se peut que quelqu'un dont les biens ont été saisis ne soit jamais accusé—puisse tenter de récupérer une partie des biens afin de régler les honoraires de son avocat, de faire tourner son entreprise ou d'envoyer ses enfants à l'université.

Le sénateur Grafstein: Pour faire plaisir à tous les avocats.

M. Pollack: L'une des preuves de ma sincérité, c'est que je ne pense pas que je ferai autant d'argent en tant qu'avocat de la défense après l'adoption de ce projet de loi, si on le modifie comme nous le proposons. J'en ferai au contraire beaucoup plus si on l'adopte dans sa formulation actuelle.

Ce processus, qui veut que l'agent se présente devant un juge pour obtenir une ordonnance de saisie, ressemble quelque peu à certains processus que nous connaissons déjà. Il n'y a qu'à songer à la loi qui régit l'écoute en tiers, dans laquelle on prévoit une audition à huis clos, en l'absence de l'autre partie, et il faut satisfaire à un certain nombre de prérequis juridiques, sous serment. Une ordonnance peut ensuite être émise pour écouter les conversations privées de quelqu'un d'autre.

Cette loi n'a pas toujours été sans difficultés. J'en donnerai pour preuve l'issue d'une cause bien connue, l'affaire Wilson. Après environ quatre ou cinq procédures afin de déterminer si un juge aurait dû exclure certaines preuves d'écoute en tiers, c'est finalement la Cour suprême du Canada qui nous a ditparce que le Code Criminel ne le faisait pas-comment contester ces ordonnances. Devant le juge Schultz, à Winnipeg, plusieurs années après la délivrance de l'ordonnance d'écoute en tiers, nous avions à la barre des témoins l'agent qui avait initialement obtenu l'autorisation. Il avait oublié en grande partie ce qui s'était passé le jour où il avait comparu devant le juge, maintenant décédé, pour obtenir l'ordonnance en question, et aucun enregistrement n'avait été fait. Le juge de Winnipeget je sais qu'il y a déjà eu d'autres jugements analogues—a fait quelques remarques à propos de l'opportunité qu'un greffier ait pris note des délibérations à ce moment-là.

La loi que vous avez approuvée, relativement à ces ordonnances, stipule que les procédures soient enregistrées sur bande. On n'y fait aucunement référence dans ce projet de loi.

Nous voyons une lacune, quant aux procédures et au fond, dans l'intention de ce projet de loi, c'est-à-dire la capacité de la police à obtenir des ordonnances de saisie et de blocage de biens acquis criminellement.

Regardons un peu plus loin, et permettez-moi de vous faire remarquer que je ne pense pas que vous ayez tellement le goût de voir des procédures traîner pendant quatre ou cinq ans,

whether or not a crime was committed and whether or not someone is guilty and should be punished for the crime while all of this gets sorted out. I do not think you want to see that happen.

The bill concerns, as well, another aspect of existing criminal law down the road at the other end of the case. That is the sentencing aspect of a criminal case when someone is found guilty beyond a reasonable doubt of a crime.

When someone is found guilty beyond a reasonable doubt of, for instance, willfully damaging a window of a police station, that person will have a sentence hearing at which certain facts may be referred to. If the Crown attorney says that the window costs \$100 to repair and the accused says, "I am in the window business; those windows do not cost more than \$25 to repair," either the Crown attorney must prove beyond a reasonable doubt that the window costs \$100 to repair or the assertion by the accused stands. So even the facts of a sentencing hearing have to be proved beyond a reasonable doubt. Yet that is not the standard for a judge, having convicted someone, to determine under .17(1) that an enterprise crime offence was committed, that seized property came from that enterprise crime and that it should be confiscated or otherwise dealt with.

Again, that is another aspect that is somewhat similar to existing Canadian criminal law, the sentencing process. Yet there is a new rule here that lightens up the burden on the Crown, which we think has been a good burden over the last several centuries, and we would hate to see it be eroded by this piece of legislation. One of the problems that I think you can see developing here is that there is conflict with existing criminal law legislation and jurisprudence, and we have pointed that out in our brief.

I mentioned earlier that, with respect to Mr. Mosley's observations, these are essentially criminal in nature. Of equal concern to the Canadian Bar Association—although not necessarily to those of us who want to see our incomes enhanced, I suppose—is that a whole new area of litigation will be derived from Bill C-61 in its present form. While it is nice to call it criminal legislation, we see it as being inherently civil in nature. Without the development of civil rules of procedure and years of jurisprudence, form which for instance, laws concerning contracts and torts now benefit, the confiscation aspect of this bill—when you consider that the confiscation can affect someone who is not an accused and not even a suspect in a crime—will lead to litigation over the origin of the items seized, commenced by the person from whom they were seized or who is affected by the seizure.

There will be all sorts of civil inquiries about this criminal law bill that is now before you, and what concerns us is that in

[Traduction]

devant trois ou quatre niveaux de tribunaux, avant que les premières causes visant à déterminer si un crime a été commis ou non et si une personne est coupable d'un crime et devrait être punie en conséquence aient lieu. Je ne pense pas que c'est ce que vous souhaitez.

Dans le projet de loi, on aborde aussi un autre aspect du droit criminel existant, à l'aboutissement des procédures, celui de la peine décernée à celui ou celle qui est reconnu coupable d'un crime au-delà de tout doute raisonnable.

Par exemple, lorsque quelqu'un est reconnu coupable, hors de tout doute raisonnable, d'avoir sciemment endommagé une fenêtre d'un poste de police, cette personne devra se présenter à une audience relativement à la détermination de sa peine où certains faits pourront être invoqués. Si le procureur de la couronne dit que remplacer la fenêtre coûtera 100 \$, et que l'accusé prétend de son côté, parce qu'il est dans le domaine, que la réparation coûtera 25 \$, le procureur de la Couronne devra prouver ce qu'il avance au-delà de tout doute raisonnable, ou l'on donnera raison à l'accusé. Ainsi, même les faits avancés lors d'une telle audience doivent être prouvés au-delà de tout doute raisonnable. Malgré cela, après avoir reconnu quelqu'un coupable, un juge n'a pas à déterminer en vertu de l'alinéa 17(1) qu'une infraction de criminalité organisée a été commise, que les biens saisis provenaient de cette infraction, et qu'il y aurait lieu de les confisquer ou de prendre d'autres mesures.

Le processus de la détermination de la peine est un autre aspect qui ressemble à certaines dispositions que nous avons déjà dans notre Code criminel. Il y a une nouvelle règle qui allège le fardeau de la Couronne, fardeau dont nous pensons qu'elle s'est bien acquittée au cours des quelques derniers siècles, et nous ne voudrions vraiment pas que cette loi renverse ce mouvement. L'une des difficultés que l'on peut entrevoir ici, c'est un conflit entre le droit criminel existant et la jurisprudence en la matière, ce que nous avons d'ailleurs signalé dans notre mémoire.

Au sujet des observations de M. Mosley, j'ai mentionné plus tôt qu'elles relevaient essentiellement de l'aspect criminel. À l'Association du Barreau canadien, nous craignons également-malgré que cela ne s'applique peut-être pas forcément à ceux d'entre nous qui souhaitent voir augmenter leurs revenus, je suppose—que dans sa formulation actuelle, le projet de loi C-61 engendre une foule de nouvelles matières à litige. Malgré que l'on considère qu'il fait partie du droit criminel, nous pensons pour notre part que le projet de loi C-61 se rattache davantage au droit civil de par son caractère. Sans les règles de procédures élaborées au civil et sans les années de jurisprudence dont bénéficient, par exemple, les lois concernant les contrats et le redressement des torts, les dispositions de ce projet de loi relatives à la confiscation-quand on songe qu'elles peuvent s'appliquer à quelqu'un qui n'est pas accusé ni même soupçonné d'un crime—aboutiront à des poursuites relativement à la provenance des biens saisis, qui seront entamées par la personne qui était en possession des biens en cause ou que vise la saisie.

Ce projet de loi au criminel, que vous avez entrepris d'examiner, va entraîner toutes sortes d'enquêtes civiles, et ce qui

the midst of this civil litigation by criminal lawyers over what should become of property, what was its origin, and so on, there is a very serious erosion of what we see as a consistent thread in the criminal law, and that is the sanctity of the presumption of innocence. We do not like to see occurring three or four times in this bill the requirement that a person initiate litigation so that they can show that they appear innocent, and then be entitled to what was lawfully theirs in the first place. We say that there is something inherently wrong with a bill, whether it is called criminal law or not, it puts that kind of an onus on an applicant. That kind of an onus that requires a person to come before a court and to have to ask for your property back, and to show that he appears innocent, is unheard of, and our concern again is that the goals to which this bill is directed will not be attained, and this bill will be a failure unless procedurally it is sanitized and Charter-proofed-and, of course, that means protecting everyone's rights that heretofore the criminal law has attempted to protect.

It is interesting that when I talk about onuses the Crown does not always have the burden of proof beyond reasonable doubt, as I mentioned earlier. There are times when the Crown needs only to show cause on credible and trustworthy evidence why, for instance, someone should be detained in custody if he has been arrested for a crime. The Crown, at a bail hearing, does not have to prove anyone guilty beyond a reasonable doubt but they certainly have the onus of showing cause.

When it comes to ownership or entitlement to property, we say that it is not unreasonable, at some stage, to expect that the Crown will initiate a proceeding to show cause—or at least to alert a person that he may be in jeopardy of losing his property, or at least alert his as to just what it is that some police officer has allegedly done, and what he may be involved in. The very idea of including in a bill the requirement that someone show that he appears innocent we find repugnent. Everyone, unless he has been properly convicted, is presumed to be innocent, and I do not think we needed a Charter of Rights to tell us about that.

Honourable senators, I know you will have some questions and I am not going to deal with every single section of our brief. However, I do want to touch upon one or two other areas that concern us, and one that was modified somewhat on third reading.

The bill deals with a number of ways in which property will become restored, or some other kind of an order will be made. Whether it is in connection with property that has been restrained or property that is actually under physical siege, or perhaps with some kind of receiver-manager appointed, the bill deals with a number of ways in which one can deal with that property. There are at least four sections in the bill that deal with various kinds of hearings in connection with property seized. However, it is not at all clear—and I challenge anyone to read this bill and tell me that it is—what one does if one has been the subject of a seizure, has been found innocent of the crime and all of his appeals are over. It is not at all clear what

[Traduction]

nous inquiète, dans le contexte de toutes ces procédures civiles qui seront menées par des avocats au criminel à propos de la propriété des biens, de leur provenance, et le reste, c'est une très grave érosion d'une trame que nous considérons continue dans le droit criminel, à savoir le caractère sacré de la présomption d'innoncence. Nous n'aimons pas tellement cette récurrence, dans ce projet de loi, de l'exigence qu'une personne entreprenne des procédures pour faire la preuve de son innoncence et récupérer son bien, qui lui appartenait de plein droit. Nous soutenons qu'il y a quelque chose de fondamentalement mauvais dans un projet de loi, qu'on le qualifie de loi criminelle ou non, qui impose un tel fardeau à un demandeur. Une telle obligation, qui exige qu'une personne se présente devant un tribunal pour récupérer ce qui lui appartient et démontrer son innoncence, est inédite, et je répète que nous craignons que ce projet de loi ne permette pas d'atteindre les objectifs que l'on vise et qu'il soit un échec, à moins qu'on ne l'épure sur le plan des procédures, et qu'on fasse en sorte qu'il satisfasse à la Charte—ce qui signifie, évidemment, qu'il protège les droits de tous, droits que l'on a toujours tenté de préserver dans le Code

Il est toutefois intéressant de noter que la Couronne n'a pas toujours à faire la preuve hors de tout doute raisonnable, comme je le disais plus tôt. Il arrive parfois qu'elle n'ait qu'à présenter des justifications dignes de foi pour justifier la détention d'une personne soupçonnée d'un crime. À une audience relative à la détermination d'un cautionnement, la Couronne n'a pas à prouver la culpabilité de qui que ce soit au-delà de tout doute raisonnable, mais doit sûrement justifier sa requête.

Pour ce qui est de la propriété et du droit à la propriété, il n'est pas impensable qu'à un moment ou à un autre, la Couronne entreprenne une procédure— ou à tout le moins avertisse une personne qu'elle risque de perdre sa propriété, ou l'informe des mesures qu'a prises un policier, et de ce à quoi elle peut s'attendre. La simple idée d'inclure dans un projet de loi l'exigence que quelqu'un fasse la preuve de son innocence nous répugne. Toute personne est innocente jusqu'à preuve du contraire, et je ne pense que nous ayons besoin d'une charte des droits pour nous le dire.

Honorables sénateurs, je sais que vous avez des questions à me poser, et je ne m'attarderai pas à toutes les idées que nous avons développées dans notre mémoire. Je veux toutefois en aborder une ou deux autres qui nous inquiètent particulièrement, dont l'une a été quelque peu modifiée au moment de la troisième lecture.

Dans le projet de loi, on aborde de nombreuses façons dont les biens seront restitués, ou dont un autre genre d'ordonnance sera émise. Qu'il s'agisse de biens qui ont fait l'objet d'une ordonnance de blocage ou d'une confiscation, ou qui ont été confiés au soin d'un gestionnaire quelconque, on y énumère différentes façons de traiter ces biens. Il y a au moins quatre articles, dans le projet de loi, où il est question des différentes genres d'auditions relatives aux biens saisis. La marche à suivre est toutefois loin d'être claire—et je défie qui que ce soit de soutenir le contraire, après avoir lu le projet de loi—pour celui dont les biens ont été saisis, dont on a reconnu l'innocence, et qui a épuisé toutes les possibilités d'appel. Que doit-il faire

he is supposed to do next in order to repossess his property. In other words, he has to do something. Here I am talking about people who have been proclaimed innocent by a court. They cannot expect a knock at the door and the common courtesy of having their property returned to them. We do not understand in this day and age—and indeed when our President of the Canadian Bar Association stresses access to justice—why it is that a bill has to be as complicated as this one is.

I have touched upon the sentencing provisions and the onuses. You will note, of course, when you read the bill over, that for the designated drug offences and the enterprise crime offences of which someone is found guilty, if restoration of the property cannot be carried out because it has been spirited out of the country and is therefore not accessible, a fine equal to the amount of the value of the ill-gotten property can be imposed. However, if the fine cannot be paid, there are mandatory jail sentences, and a vast amount of sentencing discretion is going to be taken away from sentencing judges at a time when, I add parenthetically, the Canadian Sentencing Commission says that these minimum sentences are not satisfactory; they are not desirable and they should be taken out of the criminal law.

Therefore you have people in two kinds of jeopardy at a sentencing hearing. There is the ordinary jeopardy, if you will, of the court not being lenient with them, based upon the sentencing case law to date. Then there is the mandatory sentencing requirement. One can just imagine the protracted litigation that will take place over sentencing when, for instance, you have a drug conspiracy case involving millions of dollars which would normally attract a sentence of ten years, if the value of the drugs could not be paid by way of a fine. You could have someone who was perhaps a courier saying: "I was never involved to that extent," or someone who was a bookkeeper in a criminal enterprise, who never had anything to do directly with the drugs, arguing that he had so little effect on the criminal enterprise that he is not liable for the amount of the contraband that was seized. Therefore we may see all sorts of protracted litigation for nothing, because of a sentencing provision that goes against the current trends in sentencing and takes away a very important discretion vested in the trial judges.

We commented earlier that we were concerned about lawyer-client privilege and that we were aware of the fact that amendments had been made to provide for a hearing at which the prosecutor will not be present, so that the subject can try and justify obtaining some of his or her funds that have been saved in order to pay for legal costs. I am interested in the modification of the clause, because I do not think it refers to business expenses; it refers only to legal expenses that will be dealt with in an in camera hearing. Our objection was simply this, that at the hearing to determine how much money someone needs for his defence, the prosecutor would be there and all sorts of tactical matters would be revealed to the prosecutor that ordinarily one could never compel an accused to reveal. This may satisfy part of that concern. It is a small part of the bill and it certainly takes a useful step in the determination of just how much access a defendant can have to the seized bank

[Traduction]

ensuite pour récupérer ses biens? C'est loin d'être clair. Autrement dit, il doit faire quelque chose pour récupérer ses biens. Je parle ici de gens dont un tribunal a reconnu l'innocence. Ils ne peuvent espérer que l'on vienne cogner à leur porte pour leur rapporter leurs biens. Nous ne comprenons pas pourquoi, de nos jours—alors même que le président de l'Association du Barreau canadien met l'accent sur l'accès à la justice—un projet de loi doit être aussi complexe que celui-là.

J'ai fait allusion aux dispositions relatives à la détermination de la peine et aux fardeaux que l'on impose aux demandeurs. En relisant le projet de loi, vous remarquerez, évidemment, que dans le cas des infractions reliées au trafic de stupéfiants et des infractions de criminalité organisée dont quelqu'un est reconnu coupable, lorsque la restitution des biens est impossible, parce qu'ils ne sont plus au pays et qu'ils ne sont donc plus accessibles, on peut imposer une amende égale à la valeur des biens mal acquis. Toutefois, lorsque l'amende ne peut être acquittée, on impose des peines d'emprisonnement, ce qui enlève énormément de latitude au juge chargé de déterminer la peine au moment même où la Commission canadienne sur la détermination de la peine dit que ces peines minimales ne sont pas satisfaisantes; elles ne sont pas souhaitables, et il faudrait les retirer du droit criminel.

Il y a donc deux dangers qui se posent en ce qui a trait à la peine imposée: celui que le tribunal ne soit pas suffisamment indulgent, et celui de l'imposition de la peine obligatoire. On peut imaginer combien de temps prendra la détermination de la peine, par exemple, dans le cas d'une organisation de trafic de stupéfiants impliquant des millions de dollars, qui appelerait normalement une peine de dix ans d'emprisonnement, si la valeur des stupéfiants ne pouvait être acquittée sous forme d'amende. Quelqu'un qui n'était qu'un passeur pourrait prétendre n'avoir jamais participé au trafic pour une telle valeur, ou le teneur de livres d'une entreprise criminelle, qui n'avait jamais rien eu à voir directement avec les stupéfiants, pourrait dire que sa contribution à l'entreprise criminelle était si minime qu'il ne peut être tenu responsable de la totalité de la valeur des biens saisis. Il peut donc arriver que toutes sortes de procédures traînent pour des riens, et ce, parce qu'une disposition va à contre-courant de la tendance actuelle dans la détermination de la peine et enlève une très grande partie de la latitude accordée au juge.

Nous avons dit plus tôt que nous entretenons certaines inquiétudes au sujet des relations privées entre le client et son avocat, et que nous savons que l'on a apporté des modifications visant à permettre une audition où la partie demanderesse ne sera pas présente, afin que le sujet puisse justifier d'obtenir une partie de ses fonds pour régler ses frais juridiques. La modification de cet article m'intéresse particulièrement, parce que je ne pense pas qu'elle vise les dépenses d'affaires; elle n'a trait qu'aux frais juridiques dont il sera question à l'audition à huis clos. Nous proposerions que le procureur de la Couronne soit présent à l'audition visant à déterminer la somme nécessaire à l'accusé pour assurer sa défense, afin que toutes les tactiques que l'on ne pourrait ordinairement jamais obliger un accusé à révéler le soient. Cela pourrait en partie calmer cette inquiétude. C'est une petite partie du projet de loi, mais sans doute une étape utile dans la détermination de l'accès que peut avoir

account or, indeed, business property. But we still have an overriding concern about a defendant having to go to the court that is supposed to judge him or her, having to justify how much he or shee will have to spend defending a case in which they are, of course, presumed innocent. The Crown has to prove that they are guilty beyond a reasonable doubt, and that has to be done in an open hearing before an impartial jury, and so on, according to the Charter.

That is always going to be a problem with a bill. If there has to be some compromising with individual liberties, that may be where the compromise is going to have to come.

We have just became aware of this change and have not examined it in any depth. What is of concern to us is that the rest of the changes on third reading are merely housekeeping changes. They have not altered the essential problems that we see with this piece of legislation. This, of course, gives you the opportunity to make those alterations so that this bill will be a success and not a failure. That is the message I want to give you on behalf of the Canadian Bar Association. We are not telling you, and we did not tell the House of Commons, that this bill ought to be scraped because some day the Supreme Court is going to shoot it down; our position is that it has to be made workable. It has to be made consistent with individual rights. We think it can be done.

Senator Buckwold: Have you prepared any suggested amendments?

Mr. Pollack: No, sir, we did not.

The Chairman: But you have recommended, here in your brief, certain clauses that should be changed or dropped.

Senator Grafstein: I have some questions arising out of the testimony of the witness. You dealt with two areas on which I would like to have your thoughts. I will deal with the last area first.

The property of a person is seized. That person then seeks to get relief from that seizure order by appearing before a judge. He must establish, not on reasonable grounds, that he needs the property for reasonable business and legal expenses.

Mr. Pollack: Under that section, yes.

Senator Grafstein: Why do you say that it would necessarily be the same judge?

Mr. Pollack: I ought to have said, "The same court." It may not necessarily be the same judge.

Senator Grafstein: There is a material difference between them.

Mr. Pollack: I agree with you.

Senator Grafstein: The person has some protection in the solicitor-client situation. I can, however, see that it might create a problem if he appeared before the same judge.

The second safeguard is that that representation under subsection (5) is made *in camera*, without the presence of the

[Traduction]

un défendeur à un compte de banque ou à des actifs ayant fait l'objet d'une saisie. Mais le fait qu'un demandeur ait à justifier à un tribunal qui est censé le juger combien il entend dépenser pour défendre sa cause, compte tenu qu'il est présumé innocent, évidemment, nous inquiète encore énormément. La Couronne doit prouver sa culpabilité hors de tout doute raisonnable, et cela, dans le cadre d'une audition ouverte devant un jury impartial, et le reste, selon la Charte.

Ce sera toujours un problème. S'il y a des compromis à faire au sujet des libertés individuelles, ce sera peut-être de là qu'ils devront venir.

Nous venons tout juste d'apprendre que l'on avait apporté cette modification et nous n'avons pas encore examiné la question en profondeur. Ce qui nous inquiète, c'est que les autres modifications que l'on a apportées à la troisième lecture ne sont que d'ordre technique. Elles n'ont rien réglé aux problèmes de fond que nous avons décelés dans ce projet de loi. Evidemment, les travaux que vous avez entrepris vous donnent l'occasion d'apporter les modifications qui lui sont nécessaires pour éviter qu'il ne soit un échec. C'est le message que je voulais vous livrer au nom de l'Association du barreau canadien. Nous ne vous disons pas, pas plus que nous ne l'avons dit à la Chambre des communes, qu'il faudrait mettre ce projet de loi à la poubelle parce qu'un jour, la Cour suprême le fera de toute façon; nous sommes plutôt d'avis qu'il faut faire en sorte qu'il soit applicable. Il faut qu'il contribue à protéger les droits individuels. Nous pensons que c'est possible.

Le sénateur Buckwold: Avez-vous préparé des modifications à nous proposer?

M. Pollack: Non.

La présidente: Mais, dans votre mémoire, vous recommandez de modifier certains articles et d'en éliminer certains autres.

Le sénateur Grafstein: J'ai quelques questions à poser à notre témoin. Vous avez abordé deux éléments dont je voudrais discuter avec vous, en commençant par le dernier.

Les biens d'une personne sont saisis. Cette personne cherche alors à faire modifier cette ordonnance en se présentant devant un juge. Elle doit démontrer, et non pour des motifs raisonnables, qu'elle a besoin de ses biens en prévision de certaines dépenses.

M. Pollack: Selon cet article, oui.

Le sénateur Grafstein: Pourquoi dites-vous que la requête serait forcément adressée au même juge?

M. Pollack: J'aurais plutôt dû dire: «au même tribunal». Ce ne sera pas forcément au même juge.

Le sénateur Grafstein: Oui, ce ne sera pas forcément à la même personne.

M. Pollack: Vous avez raison.

Le sénateur Grafstein: Le demandeur jouit donc d'une certaine protection. Mais la situation serait peut-être un peu plus difficile s'il avait affaire au même juge.

Le deuxième élément de protection, c'est que la procédure décrite au paragraphe (5) se déroule à huis clos, sans que le

Attorney General. In effect, the other side, the Crown, does not have knowledge, if it is made *in camera*, as to the nature of the request for reasonable legal expenses.

Mr. Pollack: As I understand the amendment, it is only in camera for the purpose of determining the reasonableness of legal expenses. That is the only part that is in camera.

Senator Grafstein: Which is the point you make on page 13 of your submission.

Mr. Pollack: Right. I presume the Crown will know about the motion. The Crown will know the application is going to be made. As I understand it, the only part that is *in camera* is the part that is for the purpose of determining the reasonableness of legal expenses.

Senator Grafstein: All that the Crown will know is that an application for relief from forfeiture for legal expenses is being made.

The Chairman: Is it business and legal expenses?

Mr. Pollack: It is only legal expenses.

Senator Grafstein: Subsection (5) limits it to the purpose of determining reasonable legal expenses. Business expenses is not a question of solicitor-client privilege.

Mr. Pollack: Living expenses would be mentioned too.

Senator Grafstein: This would be heard before a separate judge; it would be *in camera* and the defendant would have made a request. That is all that the Crown would know. What else would the Crown know?

Mr. Pollack: On the aspect of reasonable legal expenses, that is all the Crown would know.

Senator Grafstein: You say that the impact of this legislation will affect the privileged solicitor-client relationship?

Mr. Pollack: That was prepared when we had second reading.

Senator Grafstein: Has that now been modified?

Mr. Pollack: Yes, it has.

Senator Grafstein: Is that no longer a concern?

Mr. Pollack: It is still a concern. It is not as well thought out as it was before the amendment. I tried to give it as much thought as I could today, but there has been a significant change and we acknowledge that.

Senator Grafstein: There would be an application by counsel in the absence of the Crown Attorney to the judge responsible for the forfeiture, directly. The only time the Crown would know is if the release from the forfeiture were granted.

Mr. Pollack: As I read the entire section, I think that notice has to be given to the Attorney General that application is going to be made.

Senator Grafstein: Where does it say that?

Mr. Pollack: 420.14.

[Traduction]

procureur général ne soit représenté. Puisque l'audition est à huis clos, la Couronne n'est pas au courant de la teneur de la requête.

M. Pollack: Si je comprends bien la modification, le huis clos n'est imposé que lorsqu'il s'agit de déterminer le caractère raisonnable des frais juridiques.

Le sénateur Grafstein: Oui, ce que vous faites valoir à la treizième page de votre mémoire.

M. Pollack: Oui. Je suppose que la Couronne sera informée de la motion. Elle saura que le demandeur présentera une demande. Le huis clos ne sera imposé que lorsqu'il s'agira de justifier le caractère raisonnable des frais juridiques.

Le sénateur Grafstein: Tout ce que la Couronne saura, c'est qu'une demande de restitution aura été faite.

La présidente: Pour quel genre de dépenses?

M. Pollack: Uniquement pour des frais juridiques.

Le sénateur Grafstein: Au paragraphe (5), on limite l'ordonnance aux frais juridiques. Les dépenses à caractère commercial sont exclues.

M. Pollack: Mais les dépenses courantes sont aussi mentionnées.

Le sénateur Grafstein: Cette demande serait donc adressée à un autre juge; l'audition se tiendrait à huis clos et le défendeur aurait présenté une demande. C'est tout ce que saurait la Couronne. Que saurait-elle encore?

M. Pollack: En ce qui a trait aux frais juridiques raisonnables, rien d'autre?

Le sénateur Grafstein: Vous ditez que cette loi influera sur les relations privilégiées entre l'avocat et le client?

M. Pollack: Ce mémoire a été préparé en fonction de la deuxième lecture.

Le sénateur Grafstein: A-t-on apporté des modifications?

M. Pollack: Oui.

Le sénateur Grafstein: Et elles ont calmé vos inquiétudes?

M. Pollack: Non, pas tout à fait. Nous n'avons pas examiné la question avec autant d'attention qu'avant la modification. J'en ai parlé du mieux que j'ai pu aujourd'hui, mais la modification est importante, et nous le reconnaissons.

Le sénateur Grafstein: Une demande serait donc directement adressée par l'entremise d'un avocat au juge qui a imposé l'ordonnance de confiscation, et ce, sans que le procureur de la Couronne ne soit présent. Le seul moment où la Couronne saurait quoi que ce soit serait lorsque la demande de restitution serait acceptée.

M. Pollack: Si j'ai bien compris l'article, je pense que le demandeur doit remettre un préavis de sa demande au procureur général.

Le sénateur Grafstein: Où est-ce?

M. Pollack: À l'article 420.14.

Senator Grafstein: That is the notice for relief from forfeiture.

Mr. Pollack: I would refer to subsection (2).

Senator Grafstein: It says that where an application is made under 1(a), which relates to an order for inspection under (4), and (4) is the restoration of property. If it is to deal with legal expenses, he asks that that portion be dealt with *in camera* or he gives notices that he is going to make a request for legal expenses *in camera*. That is all he knows.

Mr. Pollack: Right.

Senator Grafstein: How is that a breach of the solicitor-client privilege? What knowledge does a Crown have other than that the person is going to seek money to pay his lawyer for something—an amount which is undefined?

Mr. Pollack: I want to thank you for pointing that out because I had not looked at that aspect of it. The very fact that the subject has to resort to an application like this to pay his lawyer may well be something that ought to remain privileged. I have not given that much thought.

Our concern earlier was that if the Attorney General were at this hearing he would know that it was the intention of the accused to spend a lot of money on, say, electronic surveillance of Crown witnesses and that sort of thing.

Senator Grafstein: The point is that a person not accused but who has property seized would go before a judge and say that he wants to get his property back so he can pay a lawyer to help him with this forfeiture application? The Crown would not have knowledge of that. Am I wrong in my interpretation. I am trying to follow your argument because I am very sensitive to breaches of solicitor-client relationships. Every day the Crown has knowledge of individuals seeking to pay lawyers to defend them on charges where the accused is innocent. That is not a mutual solicitor-client privilege. That is only the knowledge or the nature of it, and that seems to have been amended, I assume.

Mr. Pollack: I would think that discussions between a lawyer and a client about a retainer are ordinarily privileged. That is fundamental to the lawyer-client relationship.

Senator Grafstein: The only issue is, he is making an application to pay a lawyer, and that is all. In other words, I do not see it as going beyond that.

Mr. Pollack: With respect, Senator Grafstein, it could be to pay a lawyer's disbursements for laboratory analysis, hiring private investigators—-

Senator Grafstein: But the Crown does not know that.

Mr. Pollack: But our earlier concern was that the Crown would.

Senator Grafstein: Are you satisfied now that the Crown is precluded from this?

Mr. Pollack: I am not sure, frankly.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: C'est pour demander la restitution des biens.

M. Pollack: Au paragraphe (2).

Le sénateur Grafstein: Où il est question de la demande d'ordonnance prévue au paragraphe (1), qui a trait à une ordonnance d'inspection en vertu du paragraphe (4), et le paragraphe (4) porte sur la restitution des biens. Si le demandeur a l'intention d'en réclamer une partie pour régler ses frais juridiques, il demande que cette partie de l'audition soit à huis clos, ou en donne avis. C'est tout ce qu'elle sait.

M. Pollack: C'est juste.

Le sénateur Grafstein: En quoi cela affecte-t-il les relations privilégiées entre l'avocat et le client? La Couronne ne sait rien d'autre que la personne demandera de l'argent pour payer son avocat—une somme quelconque.

M. Pollack: Je vous remercie de me souligner cela, car je ne m'étais pas arrêté à cet aspect. Le fait que le sujet doive faire une telle demande pour payer son avocat peut bien être quelque chose qui doit demeurer privé. Je n'y ai pas tellement réfléchi.

Nous pensons que si le procureur général était représenté à cette audition, il saurait alors que l'accusé avait l'intention de dépenser beaucoup d'argent en fonction, dirons-nous, de la surveillance électronique des témoins de la Couronne, par exemple.

Le sénateur Grafstein: Le fait est qu'une personne qui ne serait pas accusée, mais dont les biens auraient été saisis, devrait se présenter devant un juge et demander la restitution de ses biens afin de pouvoir régler ses frais juridiques. La Couronne ne le saurait pas. Mon interprétation est-elle juste? J'essaie de comprendre ce que vous dites, parce que je m'intéresse énormément à tout ce qui peut nuire aux rapports entre l'avocat et son client. La Couronne rencontre chaque jour des cas de personnes innocentes qui veulent payer des avocats pour les défendre. Ce n'est pas tellement une question de privilège mutuel entre l'avocat et son client. Il s'agit bien davantage de sa connaissance ou de son caractère, ce que l'on semble avoir modifié, je suppose.

M. Pollack: Je pense que les discussions entre un avocat et un client à propos d'un mandat ont habituellement un caractère privé. C'est un élément fondamental des rapports entre un avocat et son client.

Le sénateur Grafstein: Le client fait une demande pour payer son avocat, et ça s'arrête là. Autrement dit, ça se limite à cela.

M. Pollack: Oui, mais ce pourrait aussi être pour rembourser son avocat des frais encourus pour des analyses de laboratoire ou pour l'embauche de détectives privés . . .

Le sénateur Grafstein: Mais, la Couronne n'en sait rien.

M. Pollack: Mais nous pensions qu'il en serait autrement.

Le sénateur Grafstein: Êtes-vous satisfait, maintenant que la Couronne est exclue du processus?

M. Pollack: Je ne sais pas vraiment.

Senator Grafstein: Then I suppose the only question I have is: Give us an amendment that would shield this solicitor-client privilege.

Mr. Pollack: This may do it.

Senator Grafstein: This may be a nifty way of solving it. In any event, I just raise that. I am more concerned with my primary question, which related to breach of the Charter, and your argument was that, on forfeiture, the test is "reasonable and probable grounds."

I think your argument, if I followed it, was that reasonable grounds was not good enough, that we should add "and probable grounds." Is that your argument?

Mr. Pollack: Yes. If you were charged with an offence, I would be entitled, as your defence lawyer, to examine the police officer who swore the charge out against you to find out if he had, indeed, reasonable and probable grounds. If he did not, the judge hearing the matter would dismiss the charge right then and there. As reasonable as the grounds may be, if they are highly improbable, the charge will be dismissed right then and there by the judge.

Senator Grafstein: I understand that. The question I want to ask you, though, is this: I take it that the Canadian Bar Association is suggesting the addition of "and probable grounds." Again I want to tell you that I am super sensitive to ensuring that legislation conforms to the Charter and not force a test of presumed innocence.

The staff brought our attention to a case that I am familiar with, the Hunter and Southam case, a Supreme Court case that said there is no difference between reasonable and probable grounds.

Is that right?

Mr. Pollack: That is the Department of Justice's position.

Senator Grafstein: Is that not what the case says?

Mr. Pollack: I do not think that is what the case says.

Senator Grafstein: What does the case say?

Mr. Pollack: I think the case says that when it comes to the kinds of intrusions that the Combines people made in that case, the minimum standard is the search warrant standard.

Senator Grafstein: That is "reasonable"?

Mr. Pollack: That is "reasonable grounds".

Senator Grafstein: And you think that adding the word "and probable" is a higher standard than "reasonable"?

Mr. Pollack: It is a higher standard. Remember, we say it should be applied here because the deponent police officer is saying to the judge that a crime was committed.

Senator Grafstein: This is a pre-emptive strike in advance of the charge. You are saying the strike has to be done on a standard consistent with the charge.

Mr. Pollack: I do not know if it will be in advance of the charge, necessarily.

Senator Grafstein: It normally is because a person has not been charged before the property is seized, such property to be [Traduction]

Le sénateur Grafstein: Proposez-nous donc une modification qui permettrait de protéger la relation entre l'avocat et son client.

M. Pollack: Ce serait peut-être une solution.

Le sénateur Grafstein: Oui, cela réglerait peut-être le problème. Votre réaction à ma première question m'intéresse davantage. En ce qui a trait au respect de la Charte, vous disiez qu'au sujet de la confiscation, le critère était que les motifs soient raisonnables et probables.

Si je vous ai bien compris, vous disiez que les motifs raisonnables n'étaient pas suffisants, et qu'il faudrait ajouter «motifs probables». Est-ce bien cela?

M. Pollack: Oui. Si vous étiez accusé d'une infraction, je pourrais, en tant qu'avocat de la défense, interroger le policier qui a porté les accusations contre vous afin de déterminer si ses motifs étaient raisonnables et probables. Si ce n'était pas le cas, le juge rejetterait les accusations sans autre forme de procès. Que les motifs soient raisonnables, s'ils sont très improbables, le juge rejettera immédiatement les accusations.

Le sénateur Grafstein: Je comprends cela. L'Association du Barreau canadien voudrait qu'on ajoute les mots «et pour des motifs probables. Je répète que je tiens absolument à ce que les lois satisfassent à la Charte en tous points.

Notre personnel de recherche a attiré notre attention sur une cause que je connais bien, la cause Hunter et Southam, dans laquelle la Cour suprême a dit qu'il n'y avait aucune différence entre des motifs raisonnables et des motifs probables.

Êtes-vous du même avis?

M. Pollack: C'est la position du minstère de la Justice.

Le sénateur Grafstein: N'est-ce pas celle qu'a adoptée la Cour suprême?

M. Pollack: Non, je ne pense pas.

Le sénateur Grafstein: Qu'a-t-elle dit, alors?

M. Pollack: Je pense qu'elle a dit que c'était la norme des mandats de perquisition qui s'appliquait dans de tels cas.

Le sénateur Grafstein: C'est un motif raisonnable?

M. Pollack: Oui.

Le sénateur Grafstein: Et vous pensez qu'ajouter le mot «probables» renforce la norme?

M. Pollack: Oui, je le pense. N'oubliez pas que nous disons que ce serait nécessaire parce que le policier en question dit au juge qu'un crime a été commis.

Le sénateur Grafstein: C'est une accusation portée avant la mise en accusation réelle. Vous dites qu'il faudrait qu'elle soit au même degré que les accusations qui seront portées.

M. Pollack: Je ne sais pas si elle précédera forcément les accusations formelles.

Le sénateur Grafstein: Habituellement, oui, parce que les accusations ne seront pas portées avant la saisie des biens, qui

used as evidence. Then subsequently a charge is laid. I assume that this is what this is all about, to allow the authorities to pre-emptively obtain property and then lay a charge.

Mr. Pollack: The people affected by the seizure may not necessarily be those who are charged.

Senator Grafstein: I understand that. I am not quarrelling with that. It is a pre-emptive strike against people who may or may not be charged. Some people may be charged subsequently, some may not be charged. The only question on the Charter side—and I am trying to understand this so that the staff will come back and give us their version; but again I read the Hunter and Southam case, as the staff did, and I see that "reasonable" and "probable grounds" are virtually the same and, therefore, a good test is reasonable, and you can import the same standard into "reasonable" as you could into "probable."

Mr. Pollack: If that is how the law unfolds, then we will not have a problem with "reasonable". If "reasonable" is always going to mean "reasonable and probable", then fine.

The Chairman: That is a very moot point.

Senator Grafstein: That is the debatable point on which I want to get the witness' evidence.

My final question is: Is there some place else in the set of provisions where you think the Charter is offended; and, if so, how?

Mr. Pollack: If this is a bill, as we say, that is fundamentally defective because of the lack of reasonable and probable grounds, and if we say further—and we are right—that this is a bill that puts an unfair onus on people who are really accused of some kind of criminality—first of all to come forward, and then to show they are innocent—and if we say in addition that this is a bill that puts a person facing sentencing in a form of jeopardy—if this is not double jeopardy, it is certainly one and three-quarters jeopardy, because they face two sentencing hearings—

Senator Grafstein: You mean they would be hit twice because of the property and the charge itself?

Mr. Pollack: They are hit twice because if they are found guilty of an enterprise crime, or a designated drug offence, they may then face a hearing on the penalty to be imposed in lieu of restoration of the property.

If you look at that you will see that it is a fairly shaky scheme in light of the Charter.

There are some other details. You might want to consider that in the notice provisions—that is, where a judge is asked to give a seizure order—the judge has a discretion to give notice. They have not been tightened up at all. If you look at the reasons why a judge may give notice—well, I can refer you to section 420.12, subparagraph (5). That says that a judge may

[Traduction]

seront utilisés comme preuves. Les accusations ne sont portées qu'après la saisie. Je suppose que l'on veut permettre ainsi aux autorités de mettre tout d'abord la main sur les biens, et de porter ensuite les accusations.

M. Pollack: Les personnes dont les biens sont saisis ne sont pas forcément celles contre lesquelles porteront les accusations.

Le sénateur Grafstein: Je comprends cela. Je suis tout à fait d'accord avec vous. C'est une mesure que l'on prend à l'égard de personnes contre lesquelles des accusations seront portées ou non. Certaines seront mises en accusation par la suite, et d'autres pas. La seule question qui se pose, en ce qui a trait à la Charte—et j'essaie de comprendre cela, de manière à ce que notre personnel puisse ensuite nous donner son opinion—mais, là encore, je me réfère à la cause Hunter et Southam, comme notre personnel de recherche l'a fait, et je constate que «motifs raisonnables» et «motifs probables» ont à toute fin pratique la même signification, et que par conséquent, le caractère raisonnable des motifs est un critère acceptable, et la notion de probable est sous-jacente à celle de raisonnable.

M. Pollack: Si c'est la signification qu'aura le mot «raisonnable» dans la loi, nous n'avons aucune objection. Si «raisonnable» signifiera toujours «raisonnable et probable», très bien.

La présidente: C'est un aspect très discutable.

Le sénateur Grafstein: C'est un élément controversé sur lequel je veux avoir l'avis de notre témoin.

Ma dernière question est celle-ci: Dans le projet de loi, y a-t-il un autre article qui déroge à la Charte? Le cas échéant, en quoi y déroge-t-il?

M. Pollack: Si l'on admet que ce projet de loi est fondamentalement lacunaire, en raison de l'absence de motifs raisonnables et probables, et si nous disons en outre—et nous avons raison là-dessus—que ce projet de loi impose un fardeau injuste à des personnes vraiment accusées d'un acte criminel quelconque—à savoir, d'assurer leur défense et de prouver leur innocence—et si l'on reconnaît, en outre, que ce projet de loi comporte des risques pour une personne à laquelle une peine doit être imposée—il y a sûrement un double risque, ou presque, parce que cette personne doit faire face à deux auditions pénales—

Le sénateur Grafstein: Vous dites qu'elle subirait deux auditions? Pour la restitution des biens et pour répondre aux accusations portées?

M. Pollack: Oui, en effet, parce qu'en étant reconnue coupable d'une infraction de criminalité organisée ou d'une infraction désignée en matière de trafic de stupéfiants, elle pourrait devoir subir une audition visant à déterminer la peine qui sera imposée au lieu de la restitution des biens.

Si vous examinez cela d'un peu plus près, vous constaterez que ce n'est pas bien reluisant en ce qui a trait à la Charte.

Il y a encore d'autres détails à considérer. Vous remarquerez que dans les dispositions relatives aux avis—c'est-à-dire, lorsqu'un juge se voit demander de décerner un mandat de saisie—le juge a la liberté d'exiger ou non qu'un avis en soit donné. On ne les a pas du tout renforcées. Si vous examinez les raisons pour lesquelles un juge peut donner un avis—jetez un

require notice to be given to people who will be affected by the seizure, if I can generalize. There are some reasons stated why a judge would not give notice. If, by giving notice, the judge was going to make sure the property was going to disappear, he would not give notice.

Surely in subparagraph (5) the drafters have exhausted why notice should not be given.

Senator Grafstein: Can I give you a parallel to this, and you tell me if it is offensive. A narcotics squad goes out and decides it will seek permission for a wire tap on reasonable grounds that the person whose telephone is being tapped is a criminal or involved in an enterprise offence.

During the course of that conversation, in the course of the wire tap, I phone, the person's doctor phones, or his lawyer phones. In effect, that person's rights, if you will, are being affected as are other people's rights by the same process.

Does that not happen all the time?

Mr. Pollack: That has happened to me. I have heard my voice on a police tape recorder in a court room.

Senator Grafstein: I have also. I am not sure I characterized the rights, but certainly my rights have been affected. I suppose society's answer to that is that this is one of the costs of ensuring—assuming it is on reasonable grounds that the warrant was issued to begin with—that it weeds out the ills of society; and that is one of the costs to society, that my rights will be interfered with because I happen, innocently or otherwise, to talk to somebody who is affected by this particular tap. This happens to everybody. I am sure that a person who is wire-tapped comes into contact with a lot of people who are not necessarily related to his criminal enterprise. How different is that from this particular statute in terms of that provision? The judge does not phone me up to say, "By the way, I am giving you notice that I am wire-tapping someone you were acting for." If I hear myself on tape in the courtroom, that could be a little embarrassing.

Mr. Pollack: All we are saying about subclause 5 is that the judge should have to give notice, unless notice would result in a dissipation of or reduction in the value of property.

Senator Grafstein: You are saying that it should be mandatory?

Mr. Pollack: Yes. Surely that subsection exhausts the reasons why you would not give notice. Surely there should be an onus on the judge, otherwise, to give notice. Under the wiretap legislation, for instance, if a law office is going to be affected, then certain safeguards must be applied. A judge actually must conduct part of his inquiry into the nature of that intrusion and apply some safeguards. That is all I am suggesting.

But let me go further to point out that before the issuance of notice under that subclause is dealt with, all the judge has to

[Traduction]

coup d'œil au cinquième paragraphe de l'article 420.12. On y dit qu'un juge peut exiger qu'un avis soit donné à des personnes qui seront touchées par la saisie, si je peux me permettre de généraliser. On y stipule quelques raisons pour lesquelles un juge n'émettrait pas d'avis, par exemple, si cela risquait d'entraîner la disparition des biens visés . . .

On peut sûrement dire que les rédacteurs n'ont rien oublié au paragraphe 5 en ce qui a trait aux raisons pour ne pas émettre d'avis.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de vous donner un exemple? Vous me direz ce que vous en pensez. Supposons qu'une équipe de surveillance du trafic de stupéfiants décide, pour des motifs raisonnables, de demander la permission d'écouter les conversations d'une personne soupçonnée d'un acte criminel ou de faire partie d'une entreprise criminelle.

Supposons maintenant que je téléphone à cette personne, que son médecin ou son avocat l'appelle. On empiète sur les droits de cette personne et, en même temps, sur ceux des autres personnes qui l'appellent.

N'est-ce pas fréquent?

M. Pollack: Cela m'est arrivé. Il m'est déjà arrivé d'entendre ma voix, dans un tribunal, sur un enregistrement qu'avait fait la police.

Le sénateur Grafstein: Oui, ça m'est arrivé à moi aussi. Je n'ai rien dit à propos de mes droits, mais on ne les a sûrement pas respectés. Je suppose que la justification de la société à cela, c'est que c'est l'un des prix à payer pour faire en sorte d'éliminer les problèmes dans la société—en supposant que le mandat ait au départ été émis pour des motifs raisonnableset que mes droits ne seront pas complètement respectés parce que j'aurai eu le malheur d'appeler innocemment quelqu'un dont les conversations sont surveillées. Nous ne sommes pas les seuls à qui cela arrive. Je suis persuadé qu'une personne dont les conversations sont surveillées communique avec bien des gens qui n'ont pas forcément quoi que ce soit à voir avec ses activités criminelles. Quelle est la différence par rapport à cette loi précise? Le juge ne m'appelera pas pour m'informer que les conversations d'une personne que je représente sont surveillées. Il pourrait être un peu gênant d'entendre ma voix sur un enregistrement dans une salle d'audience.

M. Pollack: Tout ce que nous disons, à propos du paragraphe 5, c'est que le juge devrait être tenu d'émettre un avis, à moins que cela risque d'occasionner la dissipation des biens ou une diminution de leur valeur.

Le sénateur Grafstein: Vous dites que cela devrait être obligatoire?

M. Pollack: Oui. On ne peut douter que toutes les raisons pour ne pas émettre d'avis sont mentionnées dans cet alinéa. Dans tous les autres cas, le juge devrait être tenu d'émettre un avis. Dans la loi relative à l'écoute entiers, par exemple, lorsqu'un cabinet juridique est visé, certaines limites doivent être imposées. Un juge doit s'enquérir du caractère de cette intrusion et poser des limites. C'est tout ce que je dis.

Mais permettez-moi de souligner qu'avant que la question de l'émission de l'avis visé par ce paragraphe soit réglée, le

go by is one side of the case—the deposition of an eager police officer, who is ready to detect an enterprise crime or a designated drug offence. Surely that calls for some mandatory form of notice, unless the judge can include in the order the reason why notice is not going to be given.

The Chairman: I should probably know this, Mr. Pollack, but has the question of reverse onus been decided definitively by the Supreme Court of Canada?

Mr. Pollack: I think that recent events in the Supreme Court of Canada have indicated that the reverse onus provisions of various statutes are going to be upheld by the courts. This the Supreme Court recently did in terms of the presumption concerning the person driving a car while he is over .08. The court has said that if the shift of the burden is an unfair one, then it will not be upheld by the courts. In a case I was involved in several years ago, the Supreme Court of Canada said that there are unfair burdens placed upon accused persons under the Customs Act. These people were told that they had something in their possession that was imported—prove it in order to enter Canada lawfully. That is what happened to the appellant in the case in which I was involved and that section was struck down. However, a section of the Criminal Code that calls upon a drunk person found behind the wheel of a motor vehicle to give an account of himself that does not include driving is not an unreasonable or unfair reverse onus at all. That kind of reverse onus will be upheld by the courts, because it is fair to cast the onus on the individual. Why? Because there is substantial nexus, in the words of the Supreme Court, between the presumed fact and the subject upon whom the burden is placed.

The Chairman: Your argument is that in proposed subsection 420.21(3) and proposed section 420.22, the reverse onus is unfair. You go further than that to say that the applicant must establish innocence rather than simply to be proven not guilty, which is what any other person would have to do.

Mr. Pollack: That is right. Not only that; when you think about it, this notion of appearing innocent is not something one normally comes across—I certainly have not come across it in my 16 or 17 years of practising this kind of law. It is fairly new. How do you show that you are innocent? How do you appear to be innocent? If you try to show that you appear innocent, is the Crown then allowed to show that you appear guilty? Is that how the disposition of somebody's lifetime acquisition of assets is going to be decided?

Senator Grafstein: The Law Society has done exactly that to a law firm in Toronto.

Mr. Pollack: I know the case of which you are speaking, although I am not familiar with the facts of it.

Senator Grafstein: I wonder whether that is of concern to the Canadian Bar Association. I think it is an obscene way to [Traduction]

juge n'a reçu qu'un seul son de cloche—la déposition d'un policier qui a bien hâte de mettre la main au collet de supposés criminels. Il ne fait aucun doute que cela exige que les avis soient obligatoires, à moins que le juge ne puisse inscrire au mandat la raison pour laquelle on n'a pas avisé les intéressés.

La présidente: Je devrais probablement le savoir, M. Pollack, mais la Cour suprême du Canada s'est-elle prononcée de façon définitive sur la question du renversement du fardeau de la preuve?

M. Pollack: Je pense que les derniers jugements qu'a rendus la Cour suprême du Canada indiquent que ces dispositions que l'on retrouve dans diverses lois seront appliquées par les tribunaux. C'est ce qu'a récemment fait la Cour suprême en ce qui a trait à la présomption relative à la personne qui conduit un véhicule en état d'ébriété. La Cour a déclaré que si le renversement du fardeau de la preuve est injuste, les tribunaux ne l'admettront pas. Dans une cause à laquelle j'ai participé, il y a plusieurs années de cela, la Cour suprême du Canada a déclaré que la loi sur les douanes impose des fardeaux injustes à certaines personnes contre lesquelles des accusations sont portées. Ces personnes sont soupçonnées d'avoir en leur possession des produits qui sont importés—elles doivent le prouver pour les introduire légalement au Canada. C'est ce qui est arrivé à celui qui en avait appelé du jugement, et cet article a été éliminé. Toutefois, un article du Code criminel qui exige d'une personne qui a été arrêtée alors qu'elle conduisait un véhicule après avoir consommé des boissons alcooliques qu'elle rende compte de ses gestes, sans qu'il soit question de la conduite du véhicule, n'est pas du tout un renversement du fardeau de la preuve que l'on pourrait considérer déraisonnable ou injuste. Les tribunaux l'appliqueront, parce qu'il est juste d'obliger cette personne à s'expliquer. Pourquoi? Parce qu'il y a un lien important, selon la Cour suprême, entre le fait présumé et la personne qui doit se justifier.

La présidente: Vous soutenez que le renversement du fardeau de la preuve au paragraphe 420.21(3) et à l'article 420.22 est injuste? Vous allez même jusqu'à dire que le demandeur doit prouver son innoncence plutôt que de se voir tout simplement reconnaître non coupable, ce qui serait la procédure normale.

M. Pollack: C'est juste. Qui plus est, quand on y songe, cette notion de paraître innoncent n'est pas habituelle—il n'en a jamais été question au cours de mes 16 ou 17 années de pratique. C'est une notion plutôt nouvelle. Comment démontrer que l'on est innocent? Comment fait-on pour paraître innoncent? S'il en est ainsi, la Couronne peut-elle, de son côté, charcher à démontrer que l'on paraît coupable? Est-ce ainsi que l'on disposera des biens qu'une personne aura accumulés au cours de son existence?

Le sénateur Grafstein: C'est précisément de cette façon qu'a agit la Société du droit à l'égard d'un cabinet juridique de Toronto.

M. Pollack: Je sais que quoi vous parlez, mais je ne suis pas au courant de tous les faits.

Le sénateur Grafstein: Cela inquiète-t-il l'Association du Barreau canadien? Je pense que c'est une façon absolument

deal with a firm's reputation. That is precisely what has been done—their innocence has been dealt with on the front page of the *Globe and Mail* without affording to them the opportunity to defend themselves, whether they are guilty or not. The Law Society has done that. Has the Canadian Bar Association done anything about it? I do not know anything about the facts of that case, either. I just felt that it was a terrible tragedy to take a great firm's name down the pipe, and, with it, the names of 100 lawyers.

Mr. Pollack: I will see to it that that inquiry is addressed with dispatch.

Senator Grafstein: Is the Canadian Bar Association concerned about the innocence of an accused? I am concerned about it. When 100 lawyers get swamped by a blanket charge, I think that is extremely offensive.

Senator Doyle: The only thing I know about that case is that the law firm in question will probably never recover its good name, no matter what the circumstances are.

Senator Grafstein: I agree with that. I found the whole thing obscene.

Senator Doyle: And the attack was from the Law Society, not the Canadian Bar Association. I am not challenging the Canadian Bar Association in this.

Senator Buckwold: I wanted to explore another aspect that was pointed out at page 20 of your brief, Mr. Pollack, and that is the restoration provisions that are too complex. You point out that restoration of seized or restrained property of an accused found not guilty after trial should be automatic. I agree with that. Would you explain to us how it is not automatic? What are the problems? Is this a normal procedure in terms of getting property back?

Mr. Pollack: The problem the justice department has is illustrated by the case of the Montreal bank account containing funds that the entire world knew were obtained through crime. There was no instrument that any judge or magistrate was capable of issuing that could attach to that money. As a result, some modification of the law was called for. In that case, if the subject had not died, had he been prosecuted and had the money become an exhibit in the case, then, under certain provisions of the Criminal Code, the judge could have made any number of orders dealing with it. I am not saying that the money would necessarily have become an exhibit—in the eyes of the court, it may have been irrelevant to the prosecution.

Senator Buckwold: But the bank account could have been frozen?

Mr. Pollack: In that case, it may not have been. Let me provide a better example. If I am accused of stealing this glass and, after the trial, I have been found guilty of having stolen it, the owner of that glass, which would have been marked an exhibit at the trial, would have been able to come forth to make an application under a section of the Criminal Code to

[Traduction]

immorale de traiter la réputation d'un cabinet juridique. On a discuté de son innoncence à la première page du Globe and Mail, sans lui donner la possibilité de se défendre. L'Association du Barreau canadien est-elle intervenue d'une façon quelconque? Je n'en sais pas tellement plus long que vous à ce sujet. J'ai trouvé extrêmement déplorable qu'on salisse ainsi la réputation d'un important cabinet juridique, en même temps que celle d'une centaine d'avocats.

M. Pollack: Je verrai à ce que cette enquête se fasse rapidement.

Le sénateur Grafstein: L'innocence d'un accusé intéresse-telle l'Association du barreau canadien? C'est une question que je me pose. Quand une accusation porte sur 100 avocats à la fois, cela me paraît extrêmement offensant.

Le sénateur Doyle: Tout ce que je sais, à ce propos, c'est que ce cabinet juridique ne s'en remettra probablement jamais, quoiqu'ils advienne.

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord avec vous. J'ai trouvé toute cette affaire absolument immorale.

Le sénateur Doyle: Et les accusations provenaient de la Société du droit, et non de l'Association du barreau canadien. Je n'accuse pas l'Association du barreau canadien dans cette affaire.

Le sénateur Buckwold: Monsieur Pollack, je voulais vous demander quelques précisions à propos de certaines observations que nous faites à la 20° page de votre mémoire, au sujet de la trop grande complexité des dispositions relatives à la restitution des biens. Vous dites que la restitution des biens saisis ou bloqués d'une personne reconnue non coupable après un procès devrait être automatique. Je suis d'accord avec vous làdessus. En quoi n'est-ce pas le cas? Quelles difficultés voyezvous? N'est ce pas la procédure normale?

M. Pollack: Le cas du compte bancaire à la Banque de Montréal, qui contenait de l'argent que le monde entier savait provenir d'activités criminelles, illustre bien la difficulté à laquelle fait face le ministère de la Justice. Un juge ou un magistrat ne disposait d'aucun instrument permettant de bloquer cet argent. Des modifications à la loi s'imposaient donc. Dans ce cas précis, si le sujet n'était pas décédé, s'il avait fait l'objet de poursuites, et si l'argent avait été retenu comme pièce à conviction au cours du procès, le juge aurait alors disposé d'un certain nombre d'instruments en vertu de certaines dispositions du Code criminel. Je ne dis pas que l'on aurait forcément retenu l'argent comme pièce à conviction, car aux yeux du tribunal, il n'aurait peut-être présenté aucun intérêt pour la poursuite.

Le sénateur Buckwold: Mais le compte bancaire aurait pu être bloqué?

M. Pollack: Dans ce cas précis, peut-être pas. Permettezmoi de vous donner un meilleur exemple. Supposons que je sois accusé d'avoir volé ce verre, et que je sois par la suite reconnu non coupable, après un procès. Le propriétaire de ce verre, qui aurait été reconnu comme pièce à conviction au moment du procès, pourrait demander de le récupérer en vertu d'un article

get it back. The judge could agree or disagree, and, in the case of a dispute, civil litigation would be entered into.

This bill is designed to deal with other kinds of things that must be disposed of because they can be proven to result from crime. We are simply saying that when you are affecting someone's property in that way by confiscating it from him, what is wrong with giving him due notice? What is wrong with having in place a reasonable standard—a standard that has stood the test in criminal cases over the years? If it is the intention to restore victims to their earlier status, the Canadian Bar Association thinks that is a good way to deal with the proceeds of crime. If you want to use this as a penalty, we suggest that you have a sentencing hearing. We suggest that you not have in place anything that will tie the judges' hands—have a hearing to determine the disposition of the seized money, thing or whatever the property is.

Senator Doyle: Is this much different from what happens in pornography cases, where entire stocks of books or paraphernalia are seized and sometimes held for years while the guilt or innocence of the accused is determined?

Mr. Pollack: In those cases, though, ultimately the court has the right to confiscate them. Do not forget, there has been proof beyond a reasonable doubt that the books are obscene or the videos are obscene. That is the issue before the court.

Senator Doyle: That is right, and the person is innocent and his stock is his and is his legitimate material for making his livelihood.

Mr. Pollack: Not too many of those prosecutions were under the provisions of the Charter, which called for trial within a reasonable time. It may well be that a trial cannot be held within a reasonable time if it means that the person is put out of business in the meantime while they are presumed to be innocent.

Senator Doyle: I am concerned about whether or not there is a difference in the principle of the procedure. You are taking something and saying, "We think that you got this illegally; you are using it illegally and you are selling it illegally. We are going to hold onto it until we have had a trial." Is that not what is happening here under this bill? We are saying, "Whatever you have there—it may be a house or a business or a solid gold cadillac—we are going to hold onto it until we have had a trial and find out whether or not you are guilty or innocent." I am not saying I am defending that, but is that not a similar process?

Mr. Pollack: It is similar.

Senator Buckwold: Getting back to my original question, after a man has been found innocent and his gold-plated Cadillac or his house has been seized, what are the complications in getting it back? You have referred to it as being too complex and too difficult. Would the judge not normally say that this property is to be returned?

Mr. Pollack: Normally, yes, one would expect that.

[Traduction]

du code criminel. Le juge pourrait accepter sa requête ou non, et, en cas de litige, le demandeur ferait une requête au civil.

Ce projet de loi porte sur des biens dont on peut prouver qu'ils ont été acquis à la suite d'actes criminels. Nous disons tout simplement que si l'on a l'intention de confisquer ainsi les biens d'une personne, poursquoi ne pas l'en informer en bonne et due forme? Pourquoi ne pas appliquer une norme raisonnable qui a fait ses preuves dans de nombreuses causes criminelles depuis nombre d'années? Si l'intention est de redresser les torts faits aux victimes, l'Association du barreau canadien est d'avis que c'est une bonne façon de procéder en ce qui a trait aux produits de la criminalité. Si vous voulez appliquer cette mesure en guise de peine, nous pensons qu'il y aurait lieu qu'une audition soit tenue en la matière. Il faudrait éviter de limiter la latitude des juge et pour cela, faire en sorte que les moyens de disposer de l'argent ou des biens saisis soient déterminés dans le cadre d'une audition.

Le sénateur Doyle: Est-ce très différent de ce qui se passe pour les affaires de pornograhie, dans lesquelles des stocks entiers de livres ou d'objets érotiques divers sont saisis, parfois conservés sous séquestre, pendant des années en attendant que l'on établisse la culpabilité ou l'innonce de l'accusé?

M. Pollack: Dans de telles affaires, c'est finalement le tribunal qui a le droit de les confisquer. N'oubliez pas qu'il existe déjà une preuve au-delà de tout doute raisonnable que ces livres ou ces vidéos sont obscènes. C'est cela qui est porté devant le tribunal.

Le sénateur Doyle: C'est vrai, et la personne est innocente, son stock lui appartient et est un moyen légitime pour elle de gagner sa vie.

M. Pollack: Peu de ces poursuites relèvent des dispositions de la Charte, qui prévoyaient que les procès devait se dérouler dans des délais raisonnables. Or, cela n'est pas possible si cela signifie qu'en attendant, une telle personne ne peut plus travailler alors qu'elle est présumée être innocente.

Le sénateur Doyle: Ce qui m'intéresse, c'est de savoir s'il y a une différence dans le principe de la procédure. Vous saisissez quelque chose et déclarez: «Vous avez obtenu ceci illégalement, vous l'utiliser illégalement et vous le vendez illégalement. Nous allons le garder sous séqustre jusqu'au jugement.» N'est-ce pas là ce qui se passe en vertu de ce projet de loi? Cela se ramène après tout à dire, «Quoi que vous ayez là—que ce soit une maison, une entreprise ou une Cadillac en or massif—nous allons le conserver sous séquestre jusqu'à ce que vous soyez jugé coupable ou innoncent.» Je ne prétends pas être partisan de cela, mais n'est-ce pas là un processus analogue?

M. Pollack: En effet.

Le sénateur Buckwold: Revenons à ma première question; après qu'un homme ait été reconnu innoncent alors que sa Cadillac plaquée or ou sa maison avait été saisie, à quel genre de complications se heurte-t-il pour la récupérer? Vous avez dit que c'était trop complexe et trop difficile. Le juge ne déclare-t-il pas normalement que ce bien doit être rendu?

M. Pollack: Normalement, oui, c'est ce à quoi on s'attendrait.

Senator Buckwold: How is that not done in this bill?

Mr. Pollack: Unless I misread the bill, you have to ask for it. If there is a hearing to determine whether or not a person should have something returned, the judge may well give notice to others involved.

Senator Buckwold: Would he not have to ask for it in any case?

Mr. Pollack: I think he would.

Senator Buckwold: If, for example, you had property that had been stolen and you wanted to get it back because it was your property, you would have to ask for it and have identification in order to get it back. It is not quite automatic.

Mr. Pollack: A judge at a trial has to do something with the matters that are brought before him or her.

Senator Buckwold: I am trying to find out the difference between the judge's powers in this particular bill and what happens in the couse of ordinary litigation.

Mr. Pollack: We have not been too concerned with crime victims until recently. Many is the occasion when the crime victim finds out that someone was convicted of breaking into their house or stealing their bicycle or whatever when they read it in the newspapers. They are not told anything until they ask around the police station, "When can I get my property back?" We do not deal with victims with the sensitivity that we should.

In a new piece of legislation we should know that once it has been determined that someone is innocent of a crime and something was seized from that person that was the subject of prosecution, at least there is an onus on the state to give it back.

Senator Buckwold: Again, you have not answered my question to the satisfaction I would like. Why is this different from any other legislation in getting property back? Is it not almost the same? You are saying that the law should be clearer in this case.

Mr. Pollack: Unless I misread the legislation, it calls on someone to establish to some degree that they appear innocent.

Senator Doyle: But that raises a separate point.

Senator Buckwold: Once the man has been declared innocent by trial, in due course he gets his property back without too much problem.

Senator Grafstein: That does not follow. I have a car in my garage and the kids next door are having a cocaine party. They decide they will dump the coke in my car because the cops are chasing them through the backyard. I have to go and get my car. I am innocent, but the police are not necessarily going to give me my car because they say that they will use it at trial.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Comment se fait-il que ce projet de loi ne le prévoit pas?

M. Pollack: À moins que je l'aie mal interprété, Il faut le demander. S'il y a une audience afin de déterminer si l'on doit rendre quelque chose à quelqu'un, le juge peut fort bien en aviser les autres parties en cause.

Le sénateur Buckwold: De toute façon, ne faut-il pas demander la restitution?

M. Pollack: Je crois que oui.

Le sénateur Buckwold: Si, par exemple, on vous a volé quelque chose que vous voulez récupérer parce qu'elle vous appartenait, a vous êtes obligé d'en faire la demande et de fournir la preuve de votre identité. Ce n'est pas tout à fait automatique.

M. Pollack: À un procès, un juge doit prendre une décision sur les questions qui lui sont soumises.

Le sénateur Buckwold: J'essaie de trouver la différence entre les pouvoirs conférés au juge par ce projet de loi et ce qui se passe dans le cas d'un litige ordinaire.

M. Pollack: Jusqu'à ces derniers temps, nous nous sommes guère souciés des victimes de crimes. Il arrive bien souvent qu'elles apprennent par les journaux que leur cambrioleur ou celui qui leur avait volé leur bicyclette ou autre chose a été condamné. Tant qu'elles ne se rendent pas au poste de police pour demander, «Quand puis-je récupérer mon bien?», on ne leur dit rien du tout. Nous ne traitons pas les victimes avec la compréhension nécessaire.

Un nouveau texte de loi devrait préciser qu'une fois qu'une personne a été déclarée innoncente, ce devrait être la responsabilité de l'État de lui rendre ce qui a été saisi et qui a fait l'objet des poursuites.

Le sénateur Buckwold: Encore une fois, vous n'avez pas vraiment répondu à ma question. En quoi la question de la récupération des biens diffère-t-elle ici des autres lois? N'est-ce pas pratiquement la même chose? Vous dites que dans ce cas particulier, la loi devrait être plus claire.

M. Pollack: À moins que je ne l'aie mal interprétée elle exige de vous que vous établissiez dans une certaine mesure votre innocence.

Le sénateur Doyle: Cela soulève une question tout à fait différente.

Le sénateur Buckwold: Une fois qu'une personne a été déclarée innocente à l'issue d'un procès, elle finit par récupérer ses biens sans trop de difficulté.

Le sénateur Grafstein: Il y a une faille dans ce raisonnement. Supposons que j'ai un auto dans mon garage et que les jeunes gens d'à côté fassent la fête et se droguent à la cocaïne. Ils décident de la planquer dans mon auto parce que la police les poursuit dans la cour. Je suis obligé d'aller récupérer ma voiture; je suis innocent, mais la police ne va pas nécessairement me la rendre car elle va me dire qu'elle en a besoin comme pièce à conviction.

Senator Buckwold: I do not think we are talking on the same wavelength in this regard. The kids could be found guilty and, in due course, you would get your car back, I would presume.

Mr. Pollack: Let me add another ingredient to the scenario. Suppose the car was driven across the border into Canada. I am not talking about the American zero tolerance operation. After the case was over involving the felon who threw the cocaine into the car, like a client of my firm's recently, Senator Grafstein could find himself dealing with Canada Customs down the street, trying to pursuade them to release the car. That is exactly what occurred in a case in Winnipeg.

Senator Spivak: The question here, though, is this: In every other piece of legislation does the innocent party have to ask for his property back or is it automatically disposed of?

I have a further question: If the innocent party or the victim does not ask for his property back, what automatically happens to that property, either in this piece of legislation or in any other piece of legislation? What is the judge'e role? Who is the person in charge of that property? Who is the agent of the Crown? I do not understand this.

Mr. Pollack: Where a statute gives out responsibility, as this one does, that responsibility appears to be that of the court. The court makes the orders, and the court has to safeguard the property. The court can only do what the statute says. To give back a property, the court has to do what the statute says, and that is to give it back only to those who appear innocent.

Senator Spivak: And those people who come and ask for it?

Mr. Pollack: Yes.

Senator Spivak: Is that any different from any other piece of legislation?

Mr. Pollack: It is different from every other piece of legislation, because there is no other legislation where someone has to come to a court and prove innocence to any degree in order to get back something that is his.

Senator Grafstein: I misunderstood what Senator Buckwold and Senator Spivak said, although I think I understand now. Let us assume there was no legislation, the property is seized and the judge has no sequential legislation to deal with the issue. Assume, also that the man is innocent and he says to the judge, "I want my property back." Does the judge not have the equitable power of the court to give the man back his property?

Mr. Pollack: Are you talking about present search warrant law?

Senator Grafstein: Yes. That was Senator Buckwold's question.

Mr. Pollack: Under present search warrant law, unless there is an extension, the property has to be given back in 90 days or whatever the law says.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Je ne crois pas que nous soyons sur la même longueur d'ondes. Ces jeunes gens pourraient être déclarés coupables et je suppose que vous finiriez par récupérer votre auto.

M. Pollack: Laissez-moi ajouter un élément supplémentaire à ce scénario. Supposons que l'auto vienne des États-Unis et ait donc franchi notre frontière. Je ne parle pas de l'opération américaine actuelle dans laquelle absolument rien n'est toléré. Cela est arrivé récemment à un client de mon cabinet, et il se pourrait fort bien qu'après que le criminel qui a jeté de la cocaïne dans son auto ait été jugé, le sénateur Grafstein se retrouverait au bureau de Douanes Canada pour essayer de convaincre les douaniers de lui rendre son auto. C'est exactement ce qui s'est passé à Winnipeg.

Le sénateur Spivak: Ma question demeure cependant la suivante: Dans les autres lois, la partie innocente est-elle obligée de demander qu'on lui rendre son bien ou cela se fait-il automatiquement?

J'ai une autre question à poser. Si la partie innocente ou la victime ne demande pas qu'on lui rende son bien, qu'arrive-t-il automatiquement à celui-ci, aux termes de ce projet de loi ou de tout autre texte législatif? Quel est le rôle du juge? Qui est la personne responsable de ce bien? Qui est l'agent de l'État? Il y a là quelque chose que je ne comprends pas.

M. Pollack: Lorsqu'une loi détermine la responsabilité, comme le fait le présent projet de loi cette responsabilité semble être celle du tribunal. C'est le tribunal qui ordonne, et c'est lui qui doit sauvegarder le bien. Ils ne peuvent rien faire d'autre que ce que dit la loi. Pour rendre un bien, le tribunal doit respecter ce que dit la loi, à savoir ne le rendre qu'à ceux qui paraissent innocents.

Le sénateur Spivak: Et à ceux qui viennent le réclamer?

M. Pollack: Oui.

Le sénateur Spivak: En quoi cela diffère-t-il des autres textes de loi?

M. Pollack: Par le fait qu'aucune autre loi n'exige que l'on comparaisse devant un tribunal pour prouver son innocence afin de récupérer quelque chose qui nous appartient.

Le sénateur Grafstein: J'avais mal compris ce que disaient le sénateur Buckwold et le sénateur Spivak, mais je crois saisir maintenant. Supposons qu'il n'y ait pas de loi; le bien est saisi et le juge n'a autre texte sur lequel s'appuyer pour régler la question. Supposons également que la personne est innocente et qu'elle dise au juge, «Je veux qu'on me rende ce qui m'appartient;» le juge ne dispose-t-il pas des moyens de l'équité pour rendre son bien à cette personne?

M. Pollack: Parlez-vous là de la loi actuelle concernant les ordres de perquisition?

Le sénateur Grafstein: Oui. C'était la question du sénateur Buckwold.

M. Pollack: En vertu de cette loi, à moins de l'octroi d'une prolongation, le bien doit être rendu dans les 90 jours qui sont je crois prévus par la loi.

Senator Buckwold: You made a major point of how difficult it is, and I am still trying to find out how it is different from any other legislation.

Mr. Pollack: There is an onus on the subject not only to ask for it back but, practically speaking, to get a lawyer to go to the court to persuade the court against perhaps a submission by the Crown or others that he ought not to have it back.

Senator Buckwold: After the man is found innocent does he still have to go through this whole exercise?

Mr. Pollack: Absolutely.

Senator Spivak: This is a step in the wrong direction in terms of getting your property back as an innocent victim.

Mr. Pollack: That is right.

Senator Spivak: It adds a burden that was not there previously.

Mr. Pollack: That is right.

Senator Buckwold: Can you explain how that is read into the law? How does Bill C-61 determine what you have said, namely, after being found innocent of a crime, a person has to go through these procedures you talk about before he or she can get back the property that has been seized.

Mr. Pollack: Would you look at subsection 420.21(3)? Senator, if you are having difficulty understand the clause, of course that is another of our complaints.

Senator Buckwold: Yes, I am having difficulty.

Mr. Pollack: It would be nice if you could read the clause without having any of the interpretive skills that legislative draftsmen have, and know what to do next.

Senator Buckwold: I cannot follow that clause.

Mr. Pollack: Perhaps I could just add something else that comes to mind. It is obvious that it is the intention of those who are behind this legislation to deal with those who make serious profits out of crime, and not with what we are fond of referring to as street-level criminals. However, the problem with a piece of legislation such as this is that it is not only right thinkers who are given power to do things under laws such as this. Time and again, judges have said to prosecutors who would ask that laws be interpreted in that fashion—in other words the way a right thinker would act—that that is not the test; it is the validity of the law. Our concern is also with that.

Senator Grafstein: May I raise another subject matter? I recall that we were upset when the Americans exercised the extraterritorial reach of their sovereignty in a very celebrated case. A bounty hunter came up to Toronto and secured the person of an individual and returned him to a southern state of the U.S.A. We were quite upset by that because we felt that that was a breach of our sovereignty.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Vous avez beaucoup insisté sur ls difficulté et j'essaie toujours de découvrir en quoi cela diffère des autres lois.

M. Pollack: Il appartient non seulement à l'intéressé de demander la restitution mais, dans la pratique, de se faire représenter par un avocat au tribunal afin de persuader celui-ci de rejeter la demande de l'État ou de ceux qui estiment que la restitution ne devrait pas se faire.

Le sénateur Buckwold: Une fois l'innoncence d'une telle personne établie, est-elle obligée de se soumettre à toutes ces formalités?

M. Pollack: Absolument.

Le sénateur Spivak: Quand on est une victime innocente et qu'on veut récupérer ce qui vous appartient, cela me paraît constituer un pas dans la mauvaise direction.

M. Pollack: C'est exact.

Le sénateur Spivak: Cela ajoute un fardeau qui n'existait pas auparavant.

M. Pollack: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Pouvez-vous nous expliquer ce que dit la loi? Comment le projet de loi C-61 établit-il ce que vous venez de dire, à savoir, qu'après avoir été renconnu innoncente d'un crime, une personne doit se soumettre à la procédure dont vous parlez avant de pouvoir récupérer le bien saisi.

M. Pollack: Voulez-vous vous reporter au paragraphe 420.21(3)? Sénateur, si vous avez des difficultés à comprendre cette disposition, cela ne me surprend pas car c'est également là une des autres choses dont nous nous plaignons.

Le sénateur Buckwold: Oui, j'ai des difficultés.

M. Pollack: Il serait agréable de pouvoir la lire sans avoir besoin des talents d'interprétation des rédacteurs juridiques, et de pouvoir savoir que faire.

Le sénateur Buckwold: Je ne réussis pas à comprendre cette clause.

M. Pollack: Permettez-moi d'ajouter une remarque qui me vient à l'esprit. Il est manifeste que les auteurs de ce texte de loi visent ceux qui tirent des profits importants du crime, et non pas ceux que l'on se plaît à appeler les petits criminels communs. Le problème, avec ce projet de loi, c'est que ce ne sont pas seulement les personnes qui pensent sainement auxquelles il donne des pouvoirs. Les juges ont maintes fois répété aux plaignants qui demandaient que les lois soient interprétées de cette manière, c'est-à-dire de la manière dont une personne qui pense sainement agirait, que ce n'est pas là le critère, ce qui compte, c'est la validité de la loi. Cela nous inquiète également.

Le sénateur Grafstein: Puis-je soulever une autre question? Je me souviens combien nous avons été choqués lorsque les Américains ont exercé leur souveraineté au-delà de leur territoire dans une affaire qui a reçu beaucoup de publicité. Un chasseur de primes est venu à Toronto, s'est emparé d'une personne et l'a ramenée dans un état du sud des États-Unis. Cela nous a beaucoup troublés car nous y avons vu une infraction contre notre souveraineté.

However, I now look at the definition under 420.1: "Proceeds of crime". It is the last definition on page 4. Let me take you through this and then you can tell me if I should be concerned about this:

'proceeds of crime' means any property, benefit or advantage, within or outside Canada, obtained or derived directly or indirectly as a result of

(a) the commission in Canada of an enterprise crime offence or a designated drug offence—

That seems to be all right. In other words, up to the bottom of (a) it means that, wherever the proceeds went, either this country or that country, if it happened here we could seek to wrest it out. That seems to have some extraterritorial nuances, but it arises out of an offence committed in Canada.

However, the next section takes it one step further where it says:

(b) an act or omission—

In other words, proceeds from an act or omission:

—anywhere that, if it had occurred in Canada, would have constituted an enterprise crime offence or a designated drug offence.

That, in my opinion, is a highly unusual provision; or am I all wrong?

Mr. Pollack: No, you are not. You may want to consider that one of the series of enterprise crime offences involves book-making. Clearly, you cannot be a "bookie" in Canada unless you are licenced. If you are someone who is a "bookie" where it is legal to be a "bookie", then it would appear that your proceeds of book-making, if they were in Canada, could indeed be seized, even though you broke no law in accumulating that wealth.

One can imagine, I suppose, the temptation that some law enforcers would be faced with in saying to someone: "You have unexplained wealth here. You are not working for a living and you have all these millions of dollars. Where did you get it?" The answer is that I got it at a legal bookmaking outlet in some island somewhere and, conceivably, that money would be seized as crime proceeds under this bill.

Senator Grafstein: I had something else in mind, but that is not a bad example. The scenario I had in mind was that Mr. X or Mr. Y decides he is going to leave this jurisdiction and go to a laxer jurisdiction, or tax haven. Let us use Monte Carlo as an example. He then decides that he wants to conduct business there and he conducts his stock business from there. If he had conducted that stock business in Toronto, it would have been unlawful; however, if he does it in Monte Carlo, he is not breaking the law. However, he would offend section (b) if he did that, would he not? If he makes money from a stock promotion business that is unlawful in Canada but not unlawful in Monte Carlo, he would be breaking this law?

[Traduction]

Lisons cependant maintenant la définition de «Produits de la criminalité» à l'article 420.1. C'est la dernière définition, à la page 4. Je vais vous la lire et vous direz si j'ai raison de m'en inquiéter:

«Produits de la criminalité». Bien, bénéfice ou avantage qui est obtenu ou qui provient, au Canada ou à l'extérieur du Canada, directement ou indirectement:

a) soit de la perpétration ou d'une infraction de criminalité organisée ou d'une infraction désignée en matière de drogues—

Cela paraît acceptable. En d'autres termes, jusqu'à ce que l'on arrive au bas de a), cela signifie que, où que se retrouvent les produits de la criminalité, que ce soit ici ou ailleurs, si le crime s'est produit chez nous, nous pouvons nous efforcer de récupérer ces produits. Cela semble entraîner quelques répercussions sur le plan extraterritorial, mais au départ, c'est une infraction commise au Canada.

Cependant, la suite nous fait faire un pas supplémentaire:

b) soit d'un acte ou d'une omission qui, au Canada, aurait constitué une infraction de criminalité organisée ou une infractin désignée en matière de drogues.

Sauf erreur de ma part, il s'agit là d'une disposition extrêmement inhabituelle.

M. Pollack: Non, vous ne vous trompez pas. Considérons, par exemple, le book-making. Manifestement, vous ne pouvez pas être bookmaker au Canada à moins d'être titulaire d'un permis. Si vous êtes bookmaker à un endroit où cette activité est légale, il semble bien que les produits de vos activités, s'ils se trouvent au Canada, pourraient être saisis, en dépit du fait que vous n'avez commis aucune infraction à la loi en accumulant cet argent.

Je suppose qu'on peut imaginer la tentation à laquelle seraient confrontés les défenseurs de l'ordre lorsqu'ils disent à quelqu'un: «Vous avez ici des richesses dont la source est inexpliquée. Vous ne travaillez pas, et pourtant, vous avez des millions de dollars. Où les avez-vous gagnés?» La réponse est que je les ai gagnés chez un bookmaker légal dans une île quelconque. Eh bien, il est concevable que cet argent serait saisi comme produit de la criminalité en vertu de ce projet de loi.

Le sénateur Grafstein: J'avais pensé à autre chose, mais l'exemple n'est pas mauvais. Mon scénario était le suivant: M. X ou M. Y décidie de quitter cette juridiction pour aller vivre dans un endroit œ les lois sont moins rigoureuses, ou dans un paradis fiscal, Monte Carlo, par exemple. Il décide alors de s'y lancer dans le commerce des valeurs boursières. S'il l'avait fait à Toronto, cela aurait été illégal; mais à Monte Carlo, il n'enfreint pas la loi. Cependant, il enfreindrait le paragraphe b) s'il le faisait, n'est-ce pas? S'il gagne de l'argent dans une entreprise de promotion des actions, qui est illégale au Canada, mais pas à Monte Carlo, il enfreindrait donc cette loi?

Mr. Pollack: Yes.

Senator Grafstein: It would then constitute an enterprise crime offence in Canada?

Mr. Pollack: That is right, and the proceeds are seizable and freezable in Canada under this legislation.

Senator Doyle: But not in Monte Carlo?

Mr. Pollack: No.

Senator Doyle: You may have to leave your ill-gotten gains in Monte Carlo. Is that not the case with respect to every kind of business? People have to leave their money in Switzerland, not just because of tax avoidance but sometimes because of the currency restrictions in the country where you have earned it. For example, authors have to go to Russia in order to spend their Russian royalties, now that the Russians are aligned.

Senator Buckwold: What about the fellow who goes to Las Vegas and makes a killing at the crap tables of large amounts of money and he takes it back? Is he carrying on an illegal act in Canada and would he be subject to this bill?

Mr. Pollack: If what he did was a crime in Canada, yes. It must be a specific crime. If it is a specific crime, it is an enterprise crime offence, so you have to look at the legislation.

Senator Grafstein: In other words, if a male or female attended in a legalized house of what is repute in Nevada but ill-repute in Canada, and brought those proceeds to Canada, that certainly would be an offence under this legislation.

Senator Buckwold: So the crap shooter would be all right?

Senator Grafstein: Not necessarily, if your crap shooter was not into betting pool bookmaking.

Mr. Pollack: If he was the kind of crap shooter that is forbidden in Canada—and there are a number of requirements before you are forbidden—if you are a kind of Nathan Detroit of the game, taking a rake-off and so on, then you are committing a crime in Canada. Therefore if you are involved in that kind of activity in Las Vegas, then certainly that would constitute a crime under this legislation.

However, let me give you one example—

Senator Grafstein: Is that of concern to the bar association? I am not sure whether I am concerned about it or not. I tend to feel that if we complain of others being offensive in the reach of their sovereignty and we are doing the same thing, we should be careful not to criticize others when they do things which we ourselves are doing.

Mr. Pollack: I just want to point out to you that, despite our criticisms, this is still a seizing provision that will be subject to some kind of hearing by a judge before a disposition will be made with respect to what is to be seized.

Senator Grafstein: But that is precisely the point, though, is it not? Because a person's proceeds are seized not on the basis of a crime having been committed but on the basis of reasonable grounds that if the deed or transaction had occurred in Canada, it would have constituted a crime.

[Traduction]

M. Pollack: Oui.

Le sénateur Grafstein: Cela constituerait alors au Canada un crime érigé en entreprise licite?

M. Pollack: Oui, et les produits sont saisissables et gelables au Canada en vertu de la loi.

Le sénateur Doyle: Mais pas à Monte Carlo?

M. Pollack: Non.

Le sénateur Doyle: Vous serez peut-être obligé de laisser vos gains acquis à Monte Carlo. N'est-ce pas ce qui se passe, quelle que soit la nature de vos affaires? Les gens sont obligés de laisser leur argent en Suisse, pas seulement pour éviter les impôts mais parfois à cause des restrictions sur le change dans le pays où ils ont gagné cet argent. Par exemple, certains écrivains sont obligés d'aller en Russie pour y dépenser leurs droits d'auteur, maintenant que les Russes se sont alignés.

Le sénateur Buckwold: Que se passe-t-il pour celui qui va à Las Vegas, qui fait un malheur aux tables de jeu et qui ramène tout cet argent? Commet-il un acte illégal au Canada et seraitil assujetti aux dispositions de ce projet de loi?

M. Pollack: Si ce qu'il a fait était un crime au Canada, oui. Il faut que ce soit un crime précis. Dans ce cas, c'est un crime érigé en entreprise licite, et il faut donc voir ce que dit la loi.

Le sénateur Grafstein: En d'autres termes, si un homme ou une femme fréquentait une maison considérée comme de mauvaises mœurs au Canada, mais pas au Nevada, et ramenait l'argent gagné au Canada, cela constituerait indiscutablement une infraction en vertu de cette loi.

Le sénateur Buckwold: Donc, le joueur de dés s'en sortirait?

Le sénateur Grafstein: Pas nécessairement, s'il trempait dans le book-making.

M. Pollack: Si c'était le genre de joueur de dés interdit de séjour au Canada—il faut réunir un certain nombre de conditions avant que cela n'arrive—mais si vous êtes une sorte de Nathan Detroit du jeu, que vous prélevez votre part, etc., vous commettez un crime au Canada. Donc si vous avez ce genre d'activité à Las Vegas, cela constituerait indiscutablement un crime en vertu de ce projet de loi.

Laissez-moi cependant vous donner un exemple—

Le sénateur Grafstein: Est-ce que cela intéresse vraiment le Barreau? Je ne suis pas certain que cela me concerne. J'ai tendance à penser que si nous nous plaignons de ce que d'autres abusent de leur souveraineté et que nous faisons à notre tour la même chose, nous devrions éviter de les critiquer alors que nous en faisons autant.

M. Pollack: Je voudrais simplement vous faire observer qu'en dépit de nos critiques, il existe une disposition relative aux saisies qui fera l'objet d'une audition devant un juge avant qu'il soit décidé de ce que sera saisi.

Le sénateur Grafstein: N'est-ce point là précisément le problème? Après tout, les produits des activités d'une personne sont saisis non point parce qu'un crime a été commis mais parce qu'il y a des raisons valables de penser que si l'acte ou la transaction s'était produit au Canada, cela aurait constitué un crime.

Senator Doyle: In other words, you cannot bring your profits home. You cannot seize those proceeds if they are kept out of the country.

Senator Grafstein: I assume that what this bill is aimed at is laundered funds. It is a major way of doing it. Therefore if someone decides he is going to deposit his money at the Royal Bank while he is conducting business in Bogota or Guatemala, the crown can go in and seize those funds. That is what this bill allows the crown to do.

Mr. Pollack: It allows the court to do it. The court must issue an order.

Senator Grafstein: Yes, it allows the judge, on reasonable grounds, to seize those funds.

Mr. Pollack: Presumably one of the first Charter challenges would be when a person says, "I did nothing illegal", someone who is, perhaps, involved in a pornographic video business where there are not the restrictions that we have in section 159.

Senator Grafstein: But that is not an enterprise offence, is it?

Mr. Pollack: Section 159 of the Criminal Code certainly is. That relates to corrupting morals.

Senator Grafstein: Yes; after reading that, I see that corrupting morals is included in that section.

Mr. Pollack: It could be a legitimate limited partnership venture in an American state where, because of state sovereignty, enforcement is quite lax. You could be a person under that section.

The Chairman: Are there any further questions? In that event, Mr. Pollack, we thank you very much. Your critique has been very helpful. We appreciate your appearing before the committee.

Senator Nurgitz: I apologize for not being here, but I have heard Mr. Pollack before.

The Chairman: Honourable senators, we will now deal with the committee's reports on Bill C-55 and Bill C-84. We will stay on the record since I think honourable senators have had an opportunity of looking at both drafts.

I want to say that I have exercised my pride of authorship and made a couple of minor adjustments to the report relating to Bill C.55

If honourable senators will look at the final paragraph in the report with respect to Bill C-55, which is the twenty-fifth report of the committee, I am suggesting that that one long paragraph be made into two paragraphs, the first paragraph ending with the words "can not be returned there." And then I suggest that we add, for more emphasis, the following sentence: "As she has stated in the above-quoted letter, 'this policy will ensure that no claimant is put at risk in the interim".

In the beginning of the second paragraph I am suggesting a slight amendment to the wording as follows: "The Committee is pleased that the Minister is equally concerned that the provi[Traduction]

Le sénateur Doyle: En d'autres termes, vous ne pouvez pas ramener vos profits chez vous. Vous ne pouvez pas non plus les saisir s'ils sont laissés à l'étranger.

Le sénateur Grafstein: Je suppose que ce que vise ce projet de loi, ce sont les fonds recyclés. C'est une des façons les plus courantes de le faire. Si donc quelqu'un décide de déposer son argent à la Banque royale alors qu'il fait affaire à Bogota ou au Guatémala, l'État peut saisir ces fonds. Ce projet de loi lui en donne le pouvoir.

M. Pollack: Il permet au tribunal de le faire. Le tribunal doit émettre un ordre.

Le sénateur Grafstein: Oui, cela permet au juge, pour des motifs raisonnables, de saisir ces fonds.

M. Pollack: Il est probable qu'une des premières objections en vertu de la Charte prendrait la forme suivante: quelqu'un déclarerait «je n'ai rien fait d'illégal»; il pourrait s'agir de quelqu'un qui vend des vidéos pornographiques là où les restrictions imposées par l'article 159 n'existent pas.

Le sénateur Grafstein: Mais il ne s'agit pas là d'une infraction de criminalité organisée?

M. Pollack: Cela concerne en tout cas l'article 159 du Code criminel, qui a trait à la corruption des mœurs.

Le sénateur Grafstein: Oui après l'avoir lu, je vois que la corruption des mœurs est couverte par cet article.

M. Pollack: Il pourrait s'agir d'une société en commandite légitime dans un État américain où, à cause de la souveraineté de chaque État, la loi est appliquée avec une certaine mollesse. Vous pourriez être visé par cet article.

La présidente: Avez-vous d'autres questions à poser? Puisqu'il n'y en a pas, nous tenons à vous remercier très sincèrement, monsieur Pollack. Vos critiques nous ont été très utiles. Nous nous réjouissons que vous ayiez bien voulu comparaître devant le comité.

Le sénateur Nurgitz: Je vous prie d'excuser mon absence, mais j'ai déjà entendu M. Pollack.

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons maintenant examiner les rapports du Comité sur les projets de loi C-55 et C-84. Notre discussion continuera à faire l'objet d'un compte rendu puisque je crois que les honorables sénateurs ont pu examiner les deux textes.

Je tiens à dire que j'ai exercé mes prérogatives d'auteur et apporté une ou deux modifications mineures au rapport relatif au projet de loi C-55.

Les honorables sénateurs voudront bien maintenant se reporter au paragraphe final du rapport sur le projet de loi C-55, qui est le vingt-cinquième rapport du comité. Je propose de scinder en deux parties, dont la première se terminera par les mots suivants «ne peut pas être ramené ici.» Et je propose d'ajouter, pour lui donner plus de poids, la phrase suivante «comme l'a déclaré dans la lettre mentionné ci-dessus, cette politique évitera au plaignant de courir des risques dans l'intervalle.»

Je propose d'apporter une légère modification au libellé du second paragraphe: «le Comité se réjouit de voir que le ministre souhaite également que la disposition soit précisée de

sion be clarified so that refugee claimants are not put into 'orbit'." Then we would go on to state: "As she stated in the House of Commons on 3 June 1988."

There is another mistake in that paragraph which we can deal with. It should read: "will be accepted there or will have access—".

Then it will read: "It is with this understanding that the Committee recommends adoption of the motion."

I suggest that we go off the record at this point.

(Discussion off the record.)

The Chairman: Now that we are back on the record, is it agreed that I present the twenty-fifth report as indicated?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We will now deal with the twenty-sixth report of the committee relating to Bill C-84. There will be the regular form of report, and then the two paragraphs to be added to the end of the present printed version. Apart from that reservation, are you in favour of what the twenty-sixth report says?

Some Members: Agreed.

Senator Spivak: I would like to say that there are groups out there who had wanted the Senate to stand firm.

The Chairman: I have a file full of that.

Senator Spivak: Certainly there are those in Manitoba who remain unconvinced.

The committee adjourned.

[Traduction]

manière à ce que les personnes qui demandent le statut de réfugié ne soient pas mises en «orbite;» ce à quoi nous ajouterions: «comme elle l'a déclaré à la Chambre des communes, le 3 juin 1988.»

Ce paragraphe contient une autre erreur que nous pouvons corriger. On devrait lire «y sera accepté ou y aura accès . . . ».

Le texte sera donc le suivant: «C'est dans cet esprit que le Comité recommande l'adoption de la motion».

Je propose qu'il n'y ait pas de compte rendu pour la discussion que nous allons maintenant avoir.

(Discussion à huis clos.)

La présidente: Maintenant que nos propos vont de nouveau faire l'objet d'un compte rendu, sommes-nous convenus que je soumette le vingt-cinquième rapport tel qu'indiqué?

Les honorables sénateurs: D'accord.

La présidente: Nous allons maintenant examiner le vingtsixième rapport du Comité relatif au projet de loi C-84. Il y aura le rapport normal, puis les deux paragraphes qui seront ajoutés à la fin de la version imprimée actuelle. Hormis cette réserve, êtes-vous d'accord avec les conclusions du vingtsixième rapport?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Spivak: Je tiens à dire qu'il existe des groupes qui voulaient que le Sénat conserve une attitude ferme.

La présidente: J'en ai un plein dossier.

Le sénateur Spivak: Il y a certainement des gens au Manitoba qui ne sont toujours pas convaincus.

La séance est levée.







If undelivered, return COVER ONLY to: Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS-TÉMOIN

From the Canadian Bar Association:

Rocky Pollack, Chairman, National Criminal Justice Section.

De l'Association du Barreau canadien:

M. Rocky Pollack, président, Section nationale du droit pénal.





